

Christian Lahusen Kontraktuelle Politik

Politische Vergesellschaftung
am Beispiel der Luftreinhaltung
in Deutschland, Frankreich,
Großbritannien und den USA

**VELBRÜCK
WISSENSCHAFT**

Inhalt

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Fakultät
für Soziologie der Otto-Friedrich-Universität Bamberg gedruckt mit
Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Vorwort	9
1. Einleitung: Kooperation in der Umweltpolitik	13
1.1. Staatliche Regulierung und kooperative Politik	14
1.2. Luftreinhaltepolitik als Gegenstand der komparativen Gesellschaftsanalyse	19
1.3. Eine Soziologie kooperativer Politik	29
2. Staat und regulative Politik: Institutionalisierung, Verrechtlichung und Reregulierung	39
2.1. Der ›starke‹ Staat: Umweltpolitik als staatlicher Steuerungsauftrag	39
2.1.1. Rechtliche Formierung der Umweltpolitik	40
2.1.2. Administrative Formierung der Umweltpolitik	50
2.2. Der ›hybride‹ Staat: Umweltpolitik im Strudel von Regulierung, Deregulierung und Reregulierung	58
2.2.1. Ordnungsrecht im Visier gesellschaftlicher Kritik	58
2.2.2. Leitbilder der politischen Umsteuerung: Deregulierung, Privatisierung und Dezentralisierung ..	65
2.2.3. Kooperation in alten und neuen Kleidern	81
2.3. Der ›vielgestaltige‹ Staat: Nationale Politikstile und Strategien der Luftreinhaltung	84
2.3.1. Bundesrepublik Deutschland	84
2.3.2. Frankreich	89
2.3.3. Großbritannien	94
2.3.4. Die Vereinigten Staaten von Amerika	100
2.3.5. Exkurs: Europäische Integration als Konvergenz nationaler Regulierung?	106
2.4. Fazit: Vom steuernden Weisungs- zum moderierenden Managementstaat?	116
3. Verhandlungs- und Steuerungsnetze: Habitualisierung und Institutionalisierung gesellschaftlicher Abstimmung	121
3.1. Politiknetzwerke zwischen Wahlentscheidungen und institutionalisierten Regeln	121
3.1.1. Kooperation als Verhandlung	124
3.1.2. Die Institutionalisierung politischer Kooperation	131
3.1.3. Steuerungsprinzipien und politische Entscheidungen ..	135
3.2. Verhandlungsstrukturen und -stile im internationalen Vergleich	144

Erste Auflage 2003
© Velbrück Wissenschaft, Weilerswist 2003
www.velbrueck-wissenschaft.de
Gesetzt vom Verlag aus der Sabon
Druck: Hubert & Co., Göttingen
Printed in Germany
ISBN 3-934730-63-9

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

3.2.1. Bundesrepublik Deutschland	145
3.2.2. Frankreich	151
3.2.3. Großbritannien	156
3.2.4. Die Vereinigten Staaten von Amerika	161
3.3. Fazit: Habitualisierung und Prozeduralisierung kooperativer Politik	166
4. Professionen und Wissenschaften: Normalisierung, Objektivierung und Versachlichung kooperativer Politik	171
4.1. Expertokratie im Umweltschutz	172
4.1.1. Politik und Expertise: Institutionalisierungsformen und -verfahren	173
4.1.2. ›Technischer Staat‹ zwischen Sachzwängen und Politik	180
4.1.3. Einer neuen Symbiose entgegen?	188
4.2. Regulative Politik als Beruf	191
4.2.1. Professionalisierung im Überschneidungsbereich von Staat, Markt und Wissenschaften	191
4.2.2. Das System der professionellen Arbeitsteilung	197
4.3. Professionen und umweltpolitische Arbeitsteilung im internationalen Vergleich	202
4.3.1. Frankreich	202
4.3.2. Bundesrepublik Deutschland	211
4.3.3. Großbritannien	222
4.3.4. Die Vereinigten Staaten von Amerika	230
4.4. Fazit: Politik durch Einsicht und Erkenntnis	240
5. Öffentlichkeiten: Thematisierung, Inszenierung und Diskursivierung der Politik	245
5.1. Problemwahrnehmung und öffentliche Meinung	246
5.1.1. Umweltbewußtsein als Faktor öffentlicher Meinungsbildung	246
5.1.2. Thematisierung und Definition eines Problems	250
5.2. Politische Steuerung durch Öffentlichkeiten: Regieren als öffentlicher Diskurs	255
5.2.1. Annäherungen an den Begriff der ›Öffentlichkeit‹	257
5.2.2. Öffentliche Arenen und Diskursformationen in der Umweltpolitik	266
5.3. Länderspezifische Öffentlichkeiten und Diskursformationen	274
5.3.1. Die Vereinigten Staaten von Amerika	276
5.3.2. Großbritannien	286
5.3.3. Frankreich	296
5.3.4. Bundesrepublik Deutschland	305

5.4. Fazit: Institutionelle und symbolische Grundlagen diskursiver Kooperation	315
6. Kooperative Politik	319
6.1. Kooperative Politik als theoretisches Problem: Bestimmung und Bewertung eines amorphen Phänomens	319
6.1.1. Politik als Institution, Funktion oder Formation?	320
6.1.2. Macht als Ressource, Medium oder Dispositiv?	325
6.1.3. Politik als Verstaatlichung oder Entstaatlichung?	335
6.1.4. Kooperative Politik: neue Unübersichtlichkeit oder neue Ordnung?	343
6.2. Kooperative Politik als praktisches Problem: Chancen und Risiken einer ›entgrenzten‹ Politik	345
6.2.1. Kooperative Politik zwischen Allmacht und Ohnmacht	346
6.2.2. Kooperative Politik zwischen Dynamisierung und Stagnation	351
6.2.3. Kooperative Politik zwischen Modernisierung und Demokratisierung	355
6.3. Fazit: Institutioneller Kontraktualismus	361
Literatur	376
Register	408

Vorwort

Die vorliegende Studie untersucht die Strukturen und Entwicklungsmuster nationalstaatlicher Politik in modernen Gesellschaften am Beispiel der Luftreinhaltung. Ihr liegt die Annahme zugrunde, daß die steuernden Aufgaben und Zielsetzungen zunehmend von moderierenden, kooperativen beziehungsweise kontraktuellen Funktionen ergänzt und überlagert werden, daß sich der steuernde zu einem kooperativ-kollaborativen Staat verändert. Diese Annahme fußt auf der bereits bekannten sozialwissenschaftlichen Erkenntnis, daß Staat und Politik nicht mehr die Spitze der Gesellschaft bilden und demnach auch eine weniger exponierte Stellung einnehmen – eine Einsicht, die sich im übrigen augenfälligerweise mit Deregulierungsdebatten und -forderungen deckt. In der vorliegenden Studie allerdings werden andere Schlüsse gezogen, denn bei den obengenannten Entwicklungsmustern handelt es sich meines Erachtens nicht um den Rückzug von Staat und Politik auf eine reine Kontextsteuerung oder strukturelle Kopplung. Vielmehr wird Politik durchzogen durch kooperative Formen der Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und Implementation, womit auch gemeint ist, daß Politik eben nicht gesellschaftliche Teilbereiche verläßt, sondern diese – im Sinne kontraktueller Lösungen – aktiv mitgestaltet. Dies hat zweifelsohne positive Effekte auf die Politik, wie am Beispiel des untersuchten Regulierungsbereiches empirisch nachgezeichnet werden soll. Allerdings zeigen sich auch eine Vielzahl von Folgeproblemen für die Effektivität und Legitimität von Politik, die es gleichermaßen zu untersuchen gilt.

Der Gegenstand der Untersuchung ist die Luftreinhaltungspolitik. Diese Fallauswahl rechtfertigt sich nicht nur aufgrund des Sachproblems selbst, denn Luftreinhaltung ist ein relevantes und zentrales Problemfeld der letzten Dekaden, bei dem die Politik als Problemlöser stark gefragt war und ist. An diesem Politikthema lassen sich somit die Institutionalisierung regulativer Politik, die (nicht-intendierten) Konsequenzen und aktuellen Reformbemühungen gut veranschaulichen. Die besondere Berücksichtigung stationärer und mobiler Quellen macht es weiterhin möglich, auf den Querschnittscharakter von Umweltpolitik anschaulich einzugehen, womit sich gerade Wesensmerkmale und Erfolgsfaktoren kooperativer Politik besonders einprägsam nachzeichnen lassen. Vor allem aber bietet sich dieser Untersuchungsgegenstand deshalb an, weil Luftreinhaltung ein paradigmatisches Anwendungsbeispiel regulativer Politik darstellt. Denn die regulative Ausrichtung der Luftreinhaltungspolitik erschien doch zunächst das Handlungsprimat des Staates zu zementieren, wonach er die Problemlösung keinesfalls

aus der Hand gab, sondern durch die ordnungsrechtliche Durchrationalisierung dieses Politikfeldes fest an sich band. Daß diese Orientierung an Bedeutung verliert, hat die sozialwissenschaftliche Forschung nicht erst seit der öffentlichen Diskussion um Deregulierung, Privatisierung und Dezentralisierung festgestellt. Kontraktuelle Politik ist schon länger ein wesentliches Element des Ordnungs- oder Rechtsstaates selbst, und die genannten Veränderungen haben sich deshalb bereits seit längerem angekündigt. Von besonderer Bedeutung ist dabei, daß diese Akzentuierung kooperativer Politik keinesfalls als eine Fehlentwicklung gekennzeichnet wird, sondern daß diese mehr und mehr als Folge einer notwendigen Modernisierung und Rationalisierung des Politischen angesehen wird. Diese Veränderung des Regulierungsstils und seines gesellschaftlichen Umfeldes ist an dem stark regulativ und technisch ausgerichteten Bereich der Luftreinhaltung besonders einprägsam darzulegen.

Den bisherigen Beobachtungen gemäß geht die vorliegende Studie davon aus, daß sich die wachsenden Interdependenzen und Wechselbeziehungen zwischen Staat und Gesellschaft wie auch die Herausbildung kooperativer Politik als intermediärer Bereich auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Dimensionen zugleich einstellen: die Öffnung und Neuordnung von Verhandlungs- und Konzertationsnetzwerken, die Neuordnung institutioneller (formaler und informeller) Verfahren und Organe der Willensbildung und Entscheidungsfindung, die Herausbildung komplexer Systeme der professionellen Arbeitsteilung und die Verschränkung verschiedener politischer Öffentlichkeiten zu diskursiven Arenen.

Die Arbeit bedient sich der Methodik komparativer Sozialforschung, indem sie die Luftreinhaltungspolitik der sechziger bis neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA auf all den dargelegten Ebenen untersucht. Die Studie verfolgt damit zweierlei Ziele. Einerseits soll der Vergleich Gemeinsamkeiten herausarbeiten helfen, um generalisierbare Aussagen über den Strukturwandel von Politik treffen zu können. Andererseits sollen Unterschiede aufgezeigt werden, um zu demonstrieren, daß unterschiedliche Gesellschaftsstrukturen eben unterschiedliche Politikmuster hervorrufen – wobei es darauf ankommt, die prägenden oder bestimmenden Faktoren auszumachen. Durch diese komparative Untersuchung soll damit auch zugleich über die Konvergenz beziehungsweise Persistenz nationaler Politikmuster und -stile nachgedacht werden – eine Frage, die von besonderer Relevanz ist, da die aktuelle Diskussion wiederholt auf die Reformunfähigkeit nationaler Politik einerseits, auf die stetige Erosion nationalstaatlicher Steuerungskapazitäten andererseits verweist.

Diesem Buch liegt meine Habilitationsschrift an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg zugrunde. Bei der Fertigstellung des Buches haben

mich insbesondere Richard Münch, Klaus Eder, Laszlo V. Vaskovics, Reinhard Zintl und Carsten Stark mit vielen Anregungen und Kritikpunkten unterstützt. Ein Dank gilt auch Annerose Baum für die Erstellung der Endfassung dieses Buches.

Christian Lahusen

Bamberg, im Dezember 2002

1. Einleitung: Kooperation in der Umweltpolitik

In den letzten Jahrzehnten hat sich Umweltpolitik in den meisten westlichen Industrienationen als ein eigenständiges Politikfeld etabliert. Aufgrund der drängenden Probleme und gesellschaftlichen Sorgen wurden staatliche Eingriffe, Auflagen und Weisungen immer deutlicher eingefordert und als unverzichtbarer Bestandteil der Problemlösung akzeptiert. In diesem Sinne führte die Institutionalisierung der Umweltpolitik auch zu einer ordnungsrechtlichen Festschreibung und Kodifizierung von Zielen, Programmen und Maßnahmen. Allerdings zeigt sich bei genauerem Hinsehen, daß das staatliche Handeln nicht nur unilateral-interventionistisch ausgelegt war, sondern ausdrücklich oder unterschwellig auf die Kooperation mit Verursachern und Betroffenen setzte. Insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland wurde Kooperation schon früh in den politischen Maßnahmen- und Zielkatalog aufgenommen und avancierte als Kooperationsprinzip sogar zu einer Handlungsmaxime und einem Leitbild der politischen Problemlösung. Dieser Kooperationsgedanke begleitete und prägte damit auch die Formierung des Politikfeldes und war durchaus offensiv als Mahnung und Auftrag zugleich formuliert worden. So hat die Bundesregierung in ihrem ersten Umweltbericht aus dem Jahre 1976 diese Handlungsmaxime wie folgt umschrieben:

»Nur aus der Mitverantwortlichkeit und der Mitwirkung der Betroffenen kann sich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen individuellen Freiheiten und gesellschaftlichen Bedürfnissen ergeben. Eine frühzeitige Beteiligung der gesellschaftlichen Kräfte am umweltpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß ist deshalb von der Bundesregierung vorangetrieben worden, ohne jedoch den Grundsatz der Regierungsverantwortlichkeit in Frage zu stellen« (zitiert in Hartkopf und Bohne, 1983: 114).

In dieser Form und Ausprägung ist das Kooperationsprinzip zweifelsohne ein deutsches Spezifikum, denn die Gepflogenheit, der Politik allgemeine Handlungsmaximen oder Leitbilder voranzustellen, ist für dieses Land besonders kennzeichnend und macht die sachlich-rationale Kooperation mit den betroffenen gesellschaftlichen Kreisen zu einem explizit erwünschten Instrument staatlichen Handelns. Allerdings läßt sich sagen, daß auch andere Länder mit anderen politischen Kulturen eine ähnliche Tradition kooperativer Beziehungen kennen und diese in jüngster Zeit stärker betonen und gewichten – Kooperationsaktivitäten gehören insofern zum konventionellen Repertoire des Staates (Lascoumes und Valluy, 1996; Benz, 1994: 26-28; Dose und Voigt, 1995). In

der Diktion der Modernisierungsrhetorik der achtziger und neunziger Jahre gibt es folglich auch einen generellen Wandel von staats- und weisungsbezogenen Politikmustern hin zu kooperativen und managementbezogenen Strategien, der insbesondere das Verhältnis zwischen Staat und privaten Steuerungsadressaten betrifft (Derlien, 1993: 506-508).

1.1. Staatliche Regulierung und kooperative Politik

Diese Annahme dient als Ausgangs- und Bezugspunkt der vorliegenden Studie. Am konkreten Beispiel der Umweltpolitik, genauer noch: der Luftreinhaltepolitik, soll dreierlei geklärt werden. Erstens geht es um die Frage, in welchem Maße die genannte Diagnose tatsächlich zutrifft. Wie ausgeprägt ist also der Strukturwandel der Politik? Oder handelt es sich bei den beobachteten Phänomenen bloß um alten Wein in neuen Schläuchen? Zweitens geht es um eine Erklärung des genannten Wandels. Warum also kommt es zu den besagten Strukturveränderungen oder zur Neuausrichtung bestehender Beteiligungsformen? Drittens wird es um eine Bewertung der beobachteten Entwicklungen gehen. Welche Auswirkungen und Konsequenzen haben die herausgearbeiteten Veränderungen, und wie positiv oder negativ sind diese einzuschätzen?

In der sozialwissenschaftlichen Diskussion werden die zahlreichen Kooperationsinstrumente seit Jahr und Tag intensiv thematisiert, denn von ihnen erhofft man sich eine dynamisierende Wirkung auf die etablierten Regulierungsstile. Nicht umsonst werden alte und neue Formen der Kooperation in den verschiedensten Zusammenhängen und unter den unterschiedlichsten Schlagworten besprochen, weshalb es für unsere Zwecke unerlässlich ist, den Gegenstand der Untersuchung näher einzugrenzen und damit zugleich auch einen Einstieg in die konkrete Materie zu eröffnen. Eine erste Möglichkeit, Kooperation oder kooperative Politik dingfest zu machen, bestünde darin, von den formalisierten Kooperationsinstrumenten oder -maßnahmen auszugehen, die in den unterschiedlichen Ländern zur Anwendung kommen. In diesem Sinne würden wir uns mit freiwilligen Branchenvereinbarungen oder »joint implementation«, mit Mediationsverfahren oder Konsensgesprächen beschäftigen, um nur einige der vielen möglichen Instrumente zu nennen. Durch eine solche Themensetzung würden die Abkommen, Entschließungen oder Entscheidungen, konkrete »outputs« also, zum eigentlichen Untersuchungsgegenstand werden, wodurch aber die weniger formalisierten und sichtbaren Formen der Kooperation zwischen Politik und Gesellschaft, die gleichermaßen wichtig sind, aus dem Blickfeld verschwinden würden. Zudem wäre eine solche Themensetzung

eher Sache einer rechtswissenschaftlichen, volks- oder betriebswirtschaftlichen Untersuchung mit ihrem Interesse für die Rechtsstaatlichkeit oder Effizienz konkreter Maßnahmen.

Uns interessieren diese Kooperationsformen aber primär als Indikatoren für die darin verankerten politischen Beziehungsmuster zwischen Staat und Gesellschaft. Wir werden uns deshalb mit *Kooperationsaktivitäten* im allgemeinen beschäftigen. Lascoumes und Valluy (1996: 559) definieren diese Aktivitäten als »*l'ensemble des négociations se concluant par un accord, entre des autorités publiques et des personnes privées, sur le contenu d'actes finalisés à réaliser par l'une et/ou l'autre des parties engagées*«. Durch diese Definition wird auf den transaktions-nellen Verhandlungsaspekt von Kooperation besonders stark verwiesen, denn den Autoren geht es insbesondere um den Zusammenhang zwischen Verhandlungsprozeß und Verhandlungsergebnis. Zugleich wird der Begriff sehr stark erweitert, denn er umfaßt im weitesten Sinne all das, was unter informellen oder formellen Absprachen verstanden werden kann (Bohne, 1981).

Aufgrund der Vielfalt seiner Erscheinungsformen sind in der sozialwissenschaftlichen Literatur wiederholt Klassifizierungsvorschläge unterbreitet worden, um das behandelte Phänomen insgesamt und in seiner internen Komposition besser erfassen und verstehen zu können. Hartkopf und Bohne (1983: 222-225) zum Beispiel unterscheiden im wesentlichen zwischen zwei Typen. Auf der einen Seite sprechen sie von *normvollziehenden Absprachen*. Diese »dienen der Vorbereitung rechtsförmlicher Entscheidungen in Gestalt von Verwaltungsakten oder sollen ihren Erlaß überflüssig machen« (Hartkopf und Bohne, 1983: 222). Unter diesem Begriff subsumieren sie daher auch Vorverhandlungen zwischen Behörden und Projektträgern im Zusammenhang mit formellen Genehmigungsverfahren. *Normvertretende Absprachen* sollen auf der anderen Seite eben diese Erlasse vermeiden helfen, womit zum Beispiel Selbstverpflichtungserklärungen bestimmter Industriebranchen gemeint sind. Natürlich sind auch Mischformen möglich, so zum Beispiel im Falle von Belastungsgebieten, in denen sich die Betreiber stationärer Quellen freiwillig dazu verpflichten, Emissionserklärungen abzugeben, wenn die Behörden im Gegenzug darauf verzichten, einen räumlichen Bereich als Belastungsgebiet auszuweisen. Diese Kategorisierung ist für die vorliegende Studie allerdings zu eng gefaßt, wurde sie doch primär aus einer rechts- oder verwaltungswissenschaftlichen Perspektive formuliert, wodurch die Absprachen in erster Linie aus ihrem Verhältnis zu den ordnungsrechtlichen Interventionsmöglichkeiten und verwaltungstechnischen Entscheidungsprozessen heraus betrachtet werden.

Eine allgemeinere und besser geeignete Kategorisierung finden wir bei Lascoumes und Valluy wieder (1996). Diese Autoren versuchen der

Vielfalt der verschiedenen Kooperationsinstrumente und -maßnahmen durch zwei Unterscheidungskriterien beizukommen: auf der einen Seite durch den Grad der Formalisierung, auf der anderen durch das Maß der Transparenz und der Sanktionsfähigkeit durch Dritte. So unterscheiden die beiden Autoren zwischen drei verschiedenen Typen von Kooperationsaktivitäten:

- informelle und nicht-öffentliche Abkommen: zum einen normvollziehende Vorverhandlungen (zum Beispiel im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren industrieller Anlagen) oder halboffizielle Anhörungen (zum Beispiel im Kontext von Gesetzgebungs- oder Genehmigungsverfahren), zum anderen beiderseitige Abkommen ohne Rechtsbindung;
- informelle, aber veröffentlichte Abkommen: etwa unilaterale Selbstverpflichtungen oder normvertretende Absprachen (zum Beispiel Branchenvereinbarungen, ›voluntary agreements‹ mit staatlicher Partizipation);
- schließlich die formellen und öffentlichen Abkommen: hier insbesondere die bewerteten oder unbewerteten Verträge, zu denen auch einige Erlasse oder Konzessionen gehören (Lascoumes und Valluy, 1996).

Diese verschiedenen Aktivitäten weisen einen unterschiedlichen Grad an Transparenz auf, womit sie der öffentlichen Kontrolle mehr oder weniger unterworfen sind. Insbesondere bei den ersten beiden Kategorien ist eine Kontrolle oder Maßregelung nur noch über weiche Sanktionsmittel möglich: die öffentliche Brandmarkung der Unternehmen und der damit einhergehende öffentliche Gesichts- oder Imageverlust, der Vertrauensverlust und die Aufkündigung der einvernehmlichen Beziehungen durch die staatlichen Behörden, schließlich die Androhung einer Rückkehr zu unilateralen staatlichen Interventionen (Lascoumes und Valluy, 1996: 559-562).

Dieser Klassifikationsvorschlag vermittelt ein viel treffenderes Bild des Gegenstandes, muß allerdings an zwei Stellen erweitert werden, um unserer Fragestellung gerecht zu werden. Einerseits müssen den genannten ›activités publiques conventionnelles‹ noch eine Reihe weiterer Absprachen und Maßnahmen hinzugefügt werden, so etwa marktwirtschaftliche Instrumente der ›joint implementation‹ wie Kompensations- oder Zertifikatslösungen, sofern diese in Zusammenarbeit mit dem Staat konzipiert und verwirklicht werden. Andererseits muß betont werden, daß die bisher genannten Maßnahmen fast ausschließlich die Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft betreffen. Die breitere Öffentlichkeit, das heißt die indirekt oder direkt von den Anlagen oder Regulierungsmaßnahmen Betroffenen, spielen bei diesen Kooperationsformen nur als Publikum oder Adressaten eine Rolle. Allerdings ist zu

sagen, daß in den letzten Jahren verstärkt an Kooperationsinstrumenten gearbeitet worden ist, bei denen es um eine umfassendere Einbeziehung der betroffenen und interessierten Kreise geht. Ziel dieser Verfahren ist es dabei nicht nur, die Akzeptanz behördlicher Entscheidungen oder kooperativer Absprachen zu erhöhen und damit die Effizienz und Effektivität der Umweltpolitik zu steigern. Vielmehr geht es gerade darum, die Formulierung und den Vollzug von Entscheidungen materiell, das heißt inhaltlich zu verbessern. Diese Verfahren können zum Teil schon als ›konventionell‹ gelten, sind aber auch als Innovationen zu betrachten, so etwa wenn es um alternative Konfliktlösungs- und Planungsinstrumente geht (Zilleßen und Barbian, 1992; Weidner, 1996; Khan, 1999; Daele, 1991).

Wie die bisherigen Ausführungen zeigen, ist eine überzeugende Klassifikation aufgrund der Vielfalt der Aktivitäten und der Variabilität ihrer Ausformung nur schwer zu entwickeln. Die genannten Vorschläge besitzen deshalb den Charakter einer groben Übersicht über den Untersuchungsgegenstand, womit sie nicht zuletzt verdeutlichen, daß sich Kooperationsaktivitäten in allen Bereichen der Umweltpolitik etabliert haben. Der staatliche Handlungsauftrag scheint sich auf ein ganzes Repertoire oder Netz kooperativer Aktivitäten zu stützen. Gerade die letzten Jahre veranschaulichen dabei, daß Länder mit einer langjährigen Erfahrung in der Umweltpolitik eine ausgeprägte Erfindungsgabe an den Tag legen, was die Entwicklung und Anwendung ebendieser Kooperationsaktivitäten betrifft.

Aufgrund solcher Einzelbeobachtungen läßt sich eine Gesamtbewertung aber nur bedingt wagen. Denn vor dem Hintergrund der genannten Klassifikationen ergeben sich prinzipiell zwei sehr unterschiedliche Antwortmöglichkeiten. Zum einen sind wir möglicherweise Zeugen einer grundlegenden Neuorientierung der Politik, durch die sich staatliches Handeln von einem Weisungs- zu einem Kooperationsparadigma wandelt. Zum anderen aber können diese vielen, nur teilweise neuen oder erneuerten Aktivitäten eine bloß ergänzende oder gar kompensatorische Funktion übernehmen, wodurch das Primat staatlichen (genauer noch: ordnungsrechtlichen) Handelns geradezu unterstrichen wird. Die Frage also, ob es sich bei den beobachteten Entwicklungen um kosmetische Oberflächenbehandlungen oder um grundlegende Strukturwandlungen staatlicher Politik handelt, ist nur bedingt durch einen Verweis auf die Diffusion und Nutzung der einzelnen Aktivitäten zu beantworten. Auf der einen Seite liegt dies an der schlechten Datenlage, denn es gibt nur wenige gesicherte Angaben über die unterschiedlichen Kooperationsaktivitäten. Die wenigen Zahlen beziehen sich dabei zumeist auf die stärker formalisierten und öffentlich sichtbaren Formen der Kooperation, zum Beispiel auf Selbstverpflichtungen oder Mediationsverfahren (zum Beispiel OECD, 1999; Fietkau und Weidner, 1998). Das eigentliche

Problem bei der Quantifizierung von Kooperationsaktivitäten ergibt sich aber eher im Hinblick auf die informellen und nicht konventionell genutzten Praktiken. Denn diese entziehen sich weitestgehend einer genauen Erfassung, weshalb wir hier stärker auf summarische Einschätzungen angewiesen sind (Stark, 1998: 111-121, 159-179; Jauß, 1999: 101-120, 187-191; OECD, 1999; Switzer und Bryner, 1998: 303-305).

Auf der anderen Seite ergeben sich Probleme auch im Hinblick auf eine adäquate Erklärung und Bewertung. So ist darauf hinzuweisen, daß sich die verschiedenen Länder im Hinblick auf die Verbreitung und Nutzung der genannten Kooperationsaktivitäten sehr stark voneinander unterscheiden. In Großbritannien spielen beispielsweise das Kooperationsprinzip und die stärker formalisierten Kooperationsaktivitäten eine geringere Rolle, obschon dies gerade nicht heißt, daß Kooperation unbedeutender ist (Kurth, 2000; Weidner, 1996: 157). Warum aber bestimmte Kooperationsformen in einem Land stärker genutzt werden als in einem anderen, ist eine erklärungsbedürftige Frage, die nicht aus den Instrumenten oder Aktivitäten selbst heraus beantwortet werden kann. Auch die Bewertung der genannten Kooperationsaktivitäten wird je nach Land unterschiedlich ausfallen, denn Kooperation übernimmt im jeweiligen nationalen Kontext eigene Funktionen – zum Beispiel die der Effizienzsteigerung oder Legitimierung.

Aus diesen Gründen wird die vorliegende Untersuchung einen anderen Zugang zum Untersuchungsgegenstand wählen, der dem hier verfolgten Erkenntnisinteresse viel zweckdienlicher ist. Nicht die einzelnen Kooperationsaktivitäten sollen der Ausgangspunkt der Untersuchung sein. Vielmehr werden wir uns mit dem dominanten Politikstil der betreffenden Länder auseinandersetzen, um zu klären, wie »kooperativ« Politik strukturiert ist beziehungsweise welche Ausprägung und Qualität diese Kooperation in Form und Inhalt aufweist. Es geht deshalb nicht um eine systematische Erfassung und Klassifizierung von Kooperationsaktivitäten, sondern um die Qualifizierung eines dominanten Politik- oder Regulierungsstils, bei dem die besagten Kooperationsaktivitäten primär als Indikatoren fungieren werden. Auf diese Weise werden wir dann auch klären können, welche Zwecke und Funktionen sie in dem jeweiligen nationalen Kontext erfüllen.

Diese Perspektive birgt verschiedene Vorteile im Hinblick auf die hier formulierten Untersuchungsfragen. Auf der Ebene der Diagnose werden wir bestimmen können, ob es sich bei den vielfältigen Kooperationsformen um kosmetische oder strukturelle Komponenten der Politik handelt und ob sich ein diesbezüglicher Strukturwandel einstellt oder nicht. Auf der Ebene der Erklärung werden wir klarstellen können, warum sich ein spezifisches Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft eingestellt hat und warum sich strukturelle Verschiebungen innerhalb dieser etablierten Beziehungsmuster ergeben. Auf der Ebene der Bewertung

haben wir die Möglichkeit, die Konsequenzen der beobachteten Entwicklungen zu diskutieren, da wir nun klären können, wie kohärent oder widersprüchlich die Politikstile werden und welche Effektivitäts- und Legimitätsprobleme sich einstellen.

1.2. Luftreinhaltepolitik als Gegenstand der komparativen Gesellschaftsanalyse

Die Luftreinhaltung bietet sich im Hinblick auf diese Fragen als ein interessanter Untersuchungsfall an.¹ Luftreinhaltung steht zwar in der jüngsten Zeit nicht mehr ganz oben auf der politischen Tagesordnung, und die bislang erzielten Erfolge lassen diesen Bereich als ein weniger dringliches Thema dastehen. Für die Formierung und Etablierung der Umweltpolitik in den meisten Industrieländern war sie allerdings von herausragender Bedeutung. Sommersmog, saurer Regen und Waldsterben, Stäube und bleihaltiges Benzin, Stickoxide und Benzole sind nur einige der vielen Schlagworte, welche die politische Debatte seit den siebziger Jahren begleitet haben und Luftreinhaltung zu einem konstanten Problembereich der staatlichen Regulierung werden ließen. Dabei wurden vor allem industrielle Anlagen und der Straßenverkehr schon bald als die Hauptverursacher dieser Probleme ausgemacht und einer Vielzahl von Regulierungsmaßnahmen unterworfen. Ein wesentlicher Teil des umweltpolitischen Instrumentariums ist gerade im Bereich der Luftreinhaltung entwickelt worden, und manche Gesetze, Verordnungen oder Regelwerke (zum Beispiel der US-amerikanische *Clean Air Act*, das deutsche Bundesimmissionsschutzgesetz oder die Technische Anweisung Luft, TA-Luft genannt) wurden gar zu einem Sinnbild ganzer Politikstile oder Regulierungsphilosophien mit ihren Stärken und Schwächen. In gewissem Sinne lassen sich an diesem Politikthema deshalb auch die verschiedenen Institutionalisierungsprozesse regulativer Politik exemplarisch darlegen. Denn die regulative Ausrichtung der Luftreinhaltepolitik schien doch zunächst das Handlungsprimat des Staates zu zementieren, wonach er die Problemlösung nicht selbst aus der Hand gab, sondern durch die ordnungsrechtliche Durchrationali-

1 Für diese Zwecke können wir auf eine Reihe wegweisender Forschungsarbeiten zurückgreifen. Hierzu zählen insbesondere die Studien von Knoepfel und Weidner (1985) und Héritier u. a. (1994). Siehe auch Jänicke (1986) und Jänicke und Weidner (1995a). Auch Untersuchungen anderer Politikfelder sind für die Formulierung einer Forschungskonzeption und eines analytischen Instrumentariums herangezogen worden, so u. a. etwa Brickman, Jasanoff und Ilgen (1985), Vogel (1986) oder Waarden (1993).

sierung des Politikfeldes fest an sich band. Daß die Leitbilder der Kooperation, Einvernehmlichkeit und Freiwilligkeit damit nicht verschwanden, hat die sozialwissenschaftliche Forschung nicht erst seit der öffentlichen Diskussion um Deregulierung, Privatisierung und Dezentralisierung festgestellt (Mayntz und Derlien, 1978; Bohne, 1981). Kooperative Politik oder kooperatives Verwaltungshandeln ist schon seit langem ein wesentliches Element des Ordnungs- oder Rechtsstaates (Ellwein, 1995; Treiber, 1995), und die oben genannten Veränderungen oder Neubewertungen haben sich bereits länger angekündigt. Von besonderer Bedeutung ist dabei, daß diese stetige Akzentuierung kooperativer Politik keinesfalls als eine Fehlentwicklung verstanden wurde, die es offensiv zu bekämpfen oder zähneknirschend zu akzeptieren gilt. Vielmehr wird sie mehr und mehr als Folge einer notwendigen Modernisierung und Rationalisierung der Politik selbst gesehen. Diese Veränderungen des Regulierungsstils und seines gesellschaftlichen Umfeldes sind an der stark regulativ und technisch orientierten Luftreinhaltepolitik besonders einprägsam darzulegen, wobei wir uns auf die Entwicklungen der sechziger bis neunziger Jahre beziehen werden. Denn so läßt sich zum einen klären, ob und inwiefern die Regulierungspraxis von einem ordnungsrechtlichen Weisungsstaat tatsächlich dominiert wurde; zum anderen läßt sich aufzeigen, welche Veränderungen kooperativer Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft beobachtet werden können und wie diese zu erklären und zu bewerten sind.

Eine ländervergleichende Studie wie die hier vorliegende besitzt in diesem Zusammenhang einen besonderen Reiz, denn sie erlaubt es uns, der Frage nachzugehen, wie verschiedene Länder auf die vielfältigen Herausforderungen der Luftreinhaltung antworten. Die meisten westlichen Industrienationen haben in der Tat unterschiedliche Regulierungsstile hervorgebracht, die sich trotz einer offenkundigen Annäherung (Jänicke und Weidner, 1997 b, 1997 c) dennoch behaupten oder unter neuen Vorzeichen reproduzieren. Vor diesem Hintergrund birgt eine komparativ angelegte Untersuchung einige wichtige Vorteile.

Erstens zwingt die Komparatistik den Forscher, Apriorismen in Frage zu stellen, die sich bei einer intensiven Beschäftigung mit einzelnen Gesellschaften, vor allem der eigenen, einschleichen. Dies geschieht dadurch, daß ihm andere Länder andere Wirklichkeiten vorführen, die mit anderen Begriffen und Erklärungsmustern analysiert werden müssen. Die Relativität und Variabilität gesellschaftlicher Phänomene wird zu einer wichtigen Irritation eingespielter Analyseraster. Ein erster wichtiger Schritt besteht deshalb in der Erarbeitung übergreifender Klassifikationen oder Typologien, die es erlauben, die verschiedenen Fälle in ein systematisch-kohärentes Ganzes zu integrieren. Die sozialwissenschaftliche Beschäftigung mit nationalen Politikstilen bietet reichlich Anschauungsmaterial hierfür, denn sie versucht herauszuar-

beiten, welche Spezifika verschiedene Länder aufweisen, oder anders ausgedrückt: welche Politikmuster für ein bestimmtes Land besonders kennzeichnend sind. Der Versuch, das Kennzeichnende oder Spezifische eines nationalen Politikmusters herauszuarbeiten, kann aber leicht zur Überzeichnung oder Karikierung der Wirklichkeit führen, denn neben den Unterschieden zwischen den Ländern gibt es auch eine nicht zu vernachlässigende Zahl von Gemeinsamkeiten.

Zweitens ist eine komparative Untersuchungsstrategie folglich immer dann von Vorteil, wenn es darum geht, Aussagen über generell gültige Strukturen und Entwicklungen zu treffen – etwa über eine mögliche Diversifizierung und Intensivierung kooperativer Politik. Denn nur der Vergleich mit anderen Fällen erlaubt es dem Untersuchenden zu klären, ob er Ergebnisse aus einzelnen Beispielen ungerechtfertigterweise generalisiert oder ob diese auch für die im Vergleich integrierten Fälle gleichermaßen gelten. Obschon eine Generalisierung immer problematisch ist, da Aussagen nur für die in die Untersuchung eingebrachten Fälle als gesichert gelten können, so kann doch im vorliegenden Falle immerhin geklärt werden, ob kooperative Politik als eine Einzelerscheinung oder als ein verbreitetes Phänomen zu verstehen ist.

Da sowohl Unterschiede wie auch Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern zu erwarten sind, eröffnet die komparative Forschungsstrategie drittens auch die Möglichkeit zu klären, welche Aspekte oder Dimensionen der Thematik konvergieren und welche divergieren, und inwiefern hier verschiedene Ursachen auszumachen sind. Hierdurch läßt sich die Frage der Konvergenz oder Persistenz nationaler Politikmuster oder -stile differenzierter beantworten als durch eine einfache Gegenüberstellung zweier Extrempositionen. Schließlich kann ein Ländervergleich auch klären helfen, ob und inwiefern ein gemeinsames ›Thema‹ zwischen den Ländern auch unterschiedliche ›Variationen‹ zuläßt. Für den Austausch und Lernprozeß zwischen den nationalen Kontexten ist diese Frage besonders interessant, bietet sie doch immer die Möglichkeit, über bewährte oder eben nicht bewährte ›Varianten‹ nachzudenken.

Die vorliegende Studie gründet auf einem Vergleich von vier Ländern: der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Großbritanniens und den USA. Diese Länder wurden aufgrund einer deduktiv-analytischen Vorgehensweise ausgewählt. Ausgangspunkt der Fallauswahl war ein Klassifikationsschema nationaler Politikmodelle, das von Münch (1992) in heuristisch-analytischer Intention entworfen wurde. Dieses deduktive Schema skizziert vier idealtypische Modelle, die als theoretische Konstrukte zu verstehen sind – obschon sie auch mit den in der Fachliteratur häufig anzutreffenden Beschreibungen nationaler Politikstile zusammenfallen (zum Beispiel Waarden, 1993; Richardson und Watts, 1985; Vogel, 1986). Diesen Idealtypen zufolge wird bei der Um-

weltpolitik entweder in Form eines technizistischen Synthese- oder Konsensmodells (BRD), eines pluralistischen Wettbewerbsmodells (USA), eines technokratischen Etatismusmodells (Frankreich) und eines konsultationsgestützten Kompromißmodells (GB) verfahren (Münch und Lahusen, 2000; Lahusen, 2000). Diese Modelle dienten der vorliegenden Untersuchung zuallererst als ein heuristisches Instrument bei der Auswahl der Untersuchungsfälle. Das heißt, die vier Länder wurden ausgesucht, weil angesichts der konsultierten Fachliteratur anzunehmen war, daß sie die verschiedenen Idealtypen am treffendsten repräsentieren würden. Sodann dienten die Modelle einer ersten deduktiven Analyse der nationalen Unterschiede, werden doch Idealtypen bekanntlich so konstruiert, daß die Kohärenz innerhalb und die Differenz oder Trennschärfe zwischen den Modellen soweit wie möglich hergestellt werden kann (Weber, 1980: 3-10). Die vier Länder stehen folglich für prinzipiell unterschiedliche Formen kooperativer Politik, gehen sie doch dem heuristischen Bezugsrahmen zufolge von grundlegend verschiedenen Kontextstrukturen und Handlungsmustern aus. Können diese Idealtypen die komplexe Wirklichkeit nur selektiv darstellen und deshalb nur *dominante* Politikmuster oder -stile benennen, so sind sie hierin aber gerade ein nützliches Instrument der komparativen Gesellschaftsanalyse, da sie ›Meßplatten‹ für die Falldarstellungen und Ländervergleiche bieten (Heidenreich, 1991).

Aufgrund der heuristisch-deduktiven Qualität von Idealtypen muß deshalb hervorgehoben werden, daß die genannten Politikmodelle oder -stile in der Wirklichkeit stets in einem Mischverhältnis auftreten. Aus diesem Grund verließ die vorliegende Untersuchung in einem zweiten Schritt das Feld heuristischer Deduktionen, um sich der induktiven Rekonstruktion der komplexeren Zusammenhänge zuzuwenden. Unter anderem galt es nachzuzeichnen, ob sich Veränderungen oder Konvergenzen einstellen, welche die dargestellten Unterschiede allmählich verwischen oder neu konstituieren. In den jeweiligen Kapiteln dieser Arbeit werden uns die porträtierten Politikstile auch als Meßplatte dienen, um eventuelle Veränderungen über die Zeit hinweg pointierter darlegen zu können.

Vor diesem Hintergrund werden wir den Begriff des Politik- oder Regulierungsstils als ein wichtiges Instrument der komparativen Analyse nutzen. Denn er wird gemeinhin nicht verwendet, um bloße Fragmente nationaler Politiken zusammenzutragen, sondern um ein einheitliches Bild der Konsistenz und Identität der länderspezifischen Politik zu vermitteln. Dabei handelt es sich um einen relativen und relationalen Begriff, der Aussagen über die Spezifika eines Landes implizit oder explizit an Aussagen über die Spezifika eines anderen Landes knüpft. Die Definition des Politikstilbegriffs stützt sich üblicherweise auf grundlegende Strukturmerkmale und Handlungslogiken nationaler Politik.

Für Richardson, Gustafsson und Jordan (1991: 2) sind Politikstile »different systems of decision-making, different procedures for making societal decisions. By policy style we perhaps, more clumsily, really mean policy-making and implementation style«. Nicht immer wird also der gesamte Policy-Zyklus untersucht, das heißt »die Phasen der Problemdefinition, der Agenda-Gestaltung, der Politikformulierung und Implementation bis hin zur Politik-Termination oder Neuformulierung sowie der Policy-Reaktionen« (Windhoff-Héritier, 1987: 66, auch 64-114). Allerdings neigen diese Untersuchungen trotzdem dazu, alle Elemente oder Dimensionen der Politik zumindest implizit zu berücksichtigen – und dieser Fokus wird auch unsere Studie leiten, da wir kooperative Politik in ihren verschiedenen Aspekten und Funktionen beleuchten wollen.

Bei der Untersuchung von Politikstilen kommt es nach Richardson und Watts (1985: 5) insbesondere darauf an, »standard operating procedures« und »legitimising norms for policy activity« herauszuarbeiten. Diese Ausrichtung ist sinnvoll, berücksichtigt sie doch neben den formal-institutionellen Strukturen des politischen Systems auch die gewachsenen Beziehungsmuster zwischen Staat und Gesellschaft sowie allgemeine Kennzeichen der politischen Kultur, die den Politikstilen ihre Konsistenz und Identität, ihre Orientierungspunkte und Leitbilder verleihen. Richardson, Gustafsson und Jordan (1991) entwerfen vor diesem Hintergrund eine Typologie, in der sie einerseits auf »a government's approach to problem-solving«², andererseits auf »a government's relationship to other actors in the policy-making and implementing process« verweisen (Richardson, Gustafsson und Jordan, 1991: 12).

Die Untersuchung von Politikstilen verfolgt ein spezifisches Erkenntnisinteresse, weshalb sie auch als einseitig kritisiert worden ist. Erstens neigt das Politikstilargument dazu, von einer issue- und politikfeldunabhängigen Form der politischen Willensbildung, Entscheidungsfin-

2 Die Autoren unterscheiden zunächst zwischen einer inkrementalistischen und rationalistischen Herangehensweise, die sie wie folgt charakterisieren: »Incrementalist – with conflict over values, analysis at the margins, mutual adjustment, a premium placed on consultation and agreement, successive limited comparisons, low coercion, ›managerial‹ change. Rationalist – central authority, high coercion ability, limited conflict over values, wide search for options, clear objectives, a possibility of radical change, and so on« (Richardson, Gustafsson und Jordan, 1991: 12). Allerdings verwerfen sie diese Unterscheidung aufgrund der möglichen ›essentialistischen‹ Konnotationen, um dann zwischen einer proaktiven und reaktiven Perspektive zu differenzieren, zwischen »either an anticipatory/active attitude towards societal problems, or taking an essentially reactive approach to problem solving« (Richardson, Gustafsson und Jordan, 1991: 12).

dung und Implementation auszugehen. Gegen diese Argumentation ist eingewandt worden, daß ›politics‹ viel eher von ›policies‹ bestimmt werden, oder anders gesagt, daß die Inhalte die Form der Politik bestimmen, wie das bereits Lowi (1964) durch die Unterscheidung von distributiver, regulativer und redistributiver Politik vorschlug. In der Tat ist es naheliegend davon auszugehen, daß die Beziehungen zwischen Staat und gesellschaftlichen Interessengruppen davon abhängig sind, ob Politik als Verteilung von Gütern, als Verhaltenskontrolle oder als Umverteilung von Wohlstand organisiert werden muß. Allerdings haben Richardson, Gustafsson und Jordan (1991: 4) argumentiert, daß sich diese Politiktypen innerhalb konkreter Politikfelder und -issues vermischen, weshalb »it seems difficult to use his categories in practice«. Zudem hat Vogel (1986) auf die empirische Auffälligkeit verwiesen, daß Politikmuster auf verschiedenen Feldern signifikante Gemeinsamkeiten aufweisen und daß die Unterschiede zwischen den Ländern zumeist größer sind als die Unterschiede zwischen verschiedenen Politikfeldern innerhalb der Länder. Er argumentiert, daß die politische Kultur eines Landes die Form der Problembearbeitung auch unabhängig von sachlichen Zwängen festlegt.

»For in many important ways, each nation controls industrial emissions in much the same manner that it regulates everything else. (...) If one compares the British and American approaches to insurance regulation, equal employment, banking regulation, consumer protection, occupational health and safety, or securities regulation, a clear pattern emerges: In each case Americans rely heavily on formal rules, often enforced in the face of strong opposition from the institutions affected by them, while the British continue to rely on flexible standards and voluntary compliance – including, in many cases, self-regulation« (Vogel, 1996: 85).

Die Diskussion um den Vorrang von ›politics‹ oder ›policies‹ ist allerdings unbefriedigend und ob ihrer Dualität auch sehr vereinfachend. Offenkundig ist, daß es sich um wechselseitige Einflußfaktoren handelt, wie Richardson, Gustafsson und Jordan (1991: 5) selbst argumentieren:

»Our own position is that it is absolutely correct in pointing out that all policies are not handled in the same way. We would argue, however, that it is equally true to say that policies are not so distinctive as to prevent them being accommodated in a basic simple typology of policy styles. Moreover, if there are common trends in liberal democracies, then it might well be the case that not only is there a convergence of national styles, but that cross-sectoral differences, and differences between types of policies, will gradually be eroded.«

Geht es um die Frage, wie sich nationale Politik auf konkrete Sachfragen oder neue Inhalte einstellt, so können Politikstile wichtige Einsich-

ten liefern. »If there *are* national policy styles (...), then it might prove possible to predict, to a first approximation, how they will respond to a given problem« (Richardson und Watts, 1985: 5). Entscheidend ist dieser *analytische* Gewinn, denn es geht nicht darum festzuhalten, welcher Politikstil einem Land prinzipiell und unveränderlich zu eigen ist. Vielmehr geht es darum, politikstilspezifische Ursachenzusammenhänge und Konsequenzen herauszuarbeiten – und dies auch im Sinne einer Prognose, welchen Veränderungen ein Land ausgesetzt sein wird, sobald es sich einem anderen Politikstil zuwendet.

Zweitens neigt das Politikstilargument dazu, von einer Veränderungsresistenz beziehungsweise latenten Strukturhaltung der etablierten Politikstile auszugehen: »Politikinhalt sind wahrscheinlich leichter zu verändern als die Stile und Netzwerke, in denen sie formuliert und implementiert werden« (Waarden, 1993: 208). Diese Annahme ist nicht unproblematisch, in bezug auf den potentiellen Erkenntnisgewinn aber auch nicht unergiebig. Denn gerade im Hinblick auf die Diskussion über die Krise des Nationalstaates (Guéhenno, 1994), die Globalisierung des Politischen (Beck, 1998) und die internationale Konvergenz von Politiken (Jänicke und Weidner, 1997c) lohnt es sich nachzufragen, ob es sich bei dieser Konvergenz oder Transformation womöglich nur um partielle Phänomene handelt und ob sich nationale Politikstile unter veränderten Rahmenbedingungen in ihren latenten Strukturen sogar reproduzieren. In der Tat läßt sich argumentieren, daß politischer Wandel stets pfadabhängig ist, denn politische Veränderungen werden durch die etablierten institutionellen Strukturen kanalisiert oder prozessiert. So stellen Weale u. a. (1996) fest, daß eine rationale Organisation oder Reform der Umweltpolitik in vielen europäischen Ländern trotz eines ausgeprägten Gestaltungswillens der politischen Eliten aufgrund der etablierten Verwaltungsstruktur und ihrer »bureaucratic inertia« nur partiell gelang. Politischer Wandel ist nicht unwahrscheinlich, setzt aber sehr vieles voraus (Vogel, 1996: 85-90). Aus der Perspektive des Politikstilarguments reicht es nämlich nicht aus, daß sich Policies oder Policy-Inhalte ändern (zum Beispiel Sachprobleme, Ursachenzusammenhänge, Interessenstrukturen), um einen politischen Wandel zu veranlassen. Vielmehr müssen auch die institutionellen, kulturellen oder gesellschaftlichen Strukturen der nationalen Politikstile (das heißt die ›Pfade‹) selbst einem Wandel unterworfen sein. Für eine soziologische Untersuchung, die sich gerade mit der gesellschaftlichen Verflechtung und Einbettung von Politik befaßt, ist diese konzeptionelle Herangehensweise dabei besonders nützlich.

Der Fokus dieser Arbeit liegt demnach nicht bei ›policy outcomes‹, sondern bei ›policy outputs‹ und ›policy throughputs‹. Durch diesen Fokus entfernen wir uns von der Fragestellung der meisten komparativen Untersuchungen nationaler Umweltpolitik, die mehr daran inter-

essiert sind zu klären, wie erfolgreich in den untersuchten Ländern Politik betrieben wird. Für diese Studien sind die Qualität von Luft, Wasser, Boden (insbesondere die Immissionsentwicklungen), der Zustand der Flora und Fauna, die Lebensqualität und der Gesundheitszustand der Bevölkerung Indikatoren für den Erfolg und die Effektivität von Policies. Eine an ›outcomes‹ orientierte Untersuchung macht im Grunde nichts anderes, als die Güte von Politik im Hinblick auf Problembewältigung und -vermeidung zu bewerten.³ ›Outputs‹ werden in diesen Studien nur insofern zum Explanandum, als es darum geht, die Erfolge und Grenzen, die Vor- und Nachteile der einzelnen Maßnahmen und Instrumente selbst zu erklären. Der an einer praktischen Umsetzung orientierten Zielsetzung dieser Studien wird ein solches Erklärungsmuster daher voll gerecht (Pehle, 1993: 114 f.; Jänicke und Weidner, 1995 a).

Die Wahl eines solchen Explanandums bringt allerdings Schwierigkeiten mit sich, die in der Literatur regelmäßig thematisiert werden. Erstens lassen sich die untersuchten ›outcomes‹ nicht zweifelsfrei einzelnen Politikinstrumenten und -eingriffen zurechnen, da Immissionsentwicklungen nicht nur von der Umweltpolitik, sondern von klimatischen Bedingungen, der wirtschaftlichen Entwicklung, neuen Technologien oder Produkten, Verhaltensänderungen der Öffentlichkeit oder Maßnahmen aus anderen Politikfeldern beeinflusst werden (Vogel, 1986: 146-152; Jänicke, 1990: 229). Das konkrete Gewicht der Umweltpolitik läßt sich schwer abschätzen, weil die Wirkungskraft des politischen Faktors schwer zu quantifizieren und zu qualifizieren ist und weil diese Effekte nicht isoliert betrachtet werden können, sondern auch von Interaktionseffekten und nicht-intendierten Konsequenzen beeinflusst werden.⁴ Werden Umweltqualität und die Güte von Politik zum Explanandum, so wird die Isolierung des politischen Faktors zu einer interessanten, aber zugleich problematischen Unternehmung. Die Wahl

³ Robert Putnam zum Beispiel nennt zwei Bewertungskriterien, die für die an ›outcomes‹ orientierten Studien kennzeichnend sind: »The institution we want to evaluate is a representative government. Therefore, we need to evaluate both its responsiveness to its constituents and its efficiency in conducting the public's business« (Putnam, 1993: 63). Siehe auch Jänicke (1990) und Jänicke und Weidner (1995 a).

⁴ So schreibt beispielsweise Hans Bressers, daß »the substantial reduction in the pollution of Dutch industrial wastewater between 1975 and 1980 has been much more the result of a policy instrument, effluent charges, not officially designed for this purpose, than the outcome of application of the policy instrument, direct regulation, specifically intended to achieve this objective« (Bressers, 1995: 39 f.). Selbst in diesem Fall bleibt es jedoch ein schweres methodisches Problem zu belegen, daß dieses ›outcome‹ einer bestimmten (nicht explizit hierfür konzipierten) Policy entspringt.

geeigneter Untersuchungszeiträume, die Gewichtung von Emissions- und Immissionsdaten und eine Vielzahl von Plausibilitätserwägungen sind dabei üblicherweise die Mittel, die verwendet werden, um eine ›outcomes‹-orientierte Fragestellung zu begründen und methodisch abzustützen (Jänicke und Weidner, 1995 b: 13).

Ein solcher Untersuchungsfokus ist aber auch aus einem anderen Grund problembehaftet. Denn aufgrund der vorliegenden Daten (OECD, 1997) muß man paradoxerweise zu dem Schluß kommen, daß der Erfolg der Luftreinhaltepolitik im großen und ganzen zwischen den untersuchten Ländern ähnlich ausfällt. Ist die tatsächliche Minderung oder Prävention von Luftverunreinigungen im einzelnen unterschiedlich ausgeprägt, so ist doch kein Land als leuchtendes Vorbild auszumachen, da jeder Politikstil als Ganzes betrachtet in seiner Güte kontingent ist. In der Tat, »truly successful environmental policy exists in no country. Everywhere governments are at pains to combat environmental degradation« (Jänicke und Weidner, 1995 b: 10). Diese Beobachtung läßt zwei forschungsstrategische Optionen zu. Auf der einen Seite finden wir jene Studien, welche die Güte von Umweltpolitik nicht mehr nur im unmittelbaren Nutzen für die Umwelt begründet sehen, sondern in mittelbaren Kosten und/oder Nutzen für andere gesellschaftliche Bereiche. So argumentiert David Vogel (1986), daß der britische und US-amerikanische Politikstil zwar umweltpolitisch ähnlich erfolgreich ist; der britische Fall stört die Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft jedoch weniger als der konfrontativere und legalistischere Stil der USA. Zudem kann Umweltpolitik Kosten verursachen, die die Vorzüge einzelner Standorte verändern und so zur viel diskutierten Abwanderung von Industrien führen können – ein Argument, das Jeffrey Leonard (1988) kritisch untersucht. Knoepfel und Weidner (1985) bemessen ihrerseits die Güte auch nach der Relation von Aufwand und Ertrag, das heißt, sie fragen nach der Effizienz von Politik. Schließlich ist die gesellschaftliche Akzeptanz und Legitimität von Politik im Hinblick auf staatliche Ineffizienz, steigende Verrechtlichung, geringe Öffentlichkeitsbeteiligung etc. wiederholt Thema von Untersuchungen geworden (Eder, 1993; Daele, 1991). In all diesen Fällen läßt sich erkennen, daß sich die Analyse weniger auf die Umwelt bezieht als auf die Rückwirkungen (die ›outcomes‹) von Umweltpolitik auf Wirtschaft und Gesellschaft.

Auf der anderen Seite machen sich Untersuchungen auf die Suche nach erfolgreichen Instrumenten (Jänicke und Weidner, 1995 a; Zilleßen und Barbian, 1992) oder begünstigenden Kontextbedingungen (Jänicke, 1990; Pehle, 1993; Weidner und Knoepfel, 1983: 221-227). So argumentieren Jänicke und Weidner (1995 b: 18), daß Politikinstrumente nicht aus sich heraus erfolgreich sind: »Both the structural framework conditions and the situational context in which instruments are

applied seem to be at least as important as the concrete measure taken.« Martin Jänicke hat diesen Aspekt wohl am systematischsten untersucht. Für ihn ist ein entscheidender Faktor in der Modernisierungskapazität der jeweiligen Länder gegeben: »Unter Modernisierungskapazität verstehe ich allgemein das erreichte Niveau institutioneller wie technischer Problemlösungsfähigkeiten eines Landes« (Jänicke, 1990: 221). Hierzu gehört die Wirtschaftsleistung, die Konsensfähigkeit, die institutionelle und technische Innovationsfähigkeit und die Strategiefähigkeit des Staatsapparats, das heißt seine Fähigkeit, umfassende und langfristige Ziele zu koordinieren und durchzusetzen.

Als Vorbilder sollen diese erfolgreichen Instrumente oder Institutionen Denkanstöße für eine Reformierung der jeweiligen nationalen Umweltpolitiken liefern. Diese Forschungsstrategie tendiert dazu, von einer prinzipiellen Übertragbarkeit gut funktionierender Instrumente oder Institutionen auszugehen – so wie im Falle von Jänicke und Weidner (1995 b: 10): »We need to know about the empirical potential for change in order to encourage others to take the same path or at least to provide a point of reference.« An dieser Übertragbarkeit zweifelt allerdings Claus Offe (1987: 217): »Solche institutionellen Praktiken kann man dort, wo sie als stilbildende Erbschaft der nationalen Geschichte vorhanden sind, zwar pflegen und kultivieren; man kann sie jedoch dort, wo sie nicht vorhanden sind, nicht absichtsvoll kreieren oder verfassungspolitisch ins Leben rufen.« In der Tat ist zu fragen, ob die betreffenden politischen Maßnahmen oder Programme überhaupt den Charakter von »Instrumenten« haben, die sich als solche isolieren und frei wählen lassen. Dieses Bild einer rationalen und instrumentellen Nutzung politischer Instrumente ist gerade im Hinblick auf Kooperationsaktivitäten und -maßnahmen in Frage gestellt worden (Lascoumes und Valluy, 1996), denn die Entwicklung und Verwendung solcher Maßnahmen unterliegt vielfältigen (institutionellen, gesellschaftlichen) Zwängen, die im jeweiligen Politikstil angelegt sind.

Die vorliegende Arbeit hingegen macht Kooperationsaktivitäten (das heißt spezifische »outputs« und »throughputs«) selbst zum Explanandum. Das hat zur Folge, daß wir die Möglichkeit einer systematischen Bewertung der Qualität kooperativer Politik aus den Augen verlieren, da wir keine Bezugsgrößen und keine Kriterien für eine Bewertung mehr herausarbeiten können. Diese Entscheidung hat jedoch ihre Berechtigung. Auf der einen Seite tendieren die an der Qualität von Policies orientierten Studien dazu, generell gültige Leitbilder einer gut funktionierenden Politik zugrunde zu legen, sobald sie einen Satz von Kriterien und Indikatoren benennen, der für alle Fälle gleichermaßen gilt (Putnam, 1993; Jänicke, 1990). Damit werden die Vielfältigkeit und die möglichen Äquivalenzverhältnisse politischer Steuerungsmodelle leicht übersehen. Die Frage, was denn eigentlich erfolgreiche Politik ist,

stellt sich ja nicht nur, wenn es um die Nachhaltigkeit der Eingriffe geht. Erfolge können unter Umständen auch nur kurzfristige Pyrrhus-Siege bringen, Problemverschiebungen oder »trade-off«-Effekte erzeugen u. ä. (Jänicke, 1990; Jänicke und Weidner, 1995 a). Bei der Frage nach dem Erfolg geht es auch um die politisch gewählten Prioritäten (Vogel, 1986: 149 f.) sowie um die öffentliche Definition von Erfolg. Aus diesem Grund wird die vorliegende Arbeit nicht auf die sachliche Problemlage der Luftverschmutzung und -reinhaltung eingehen. Vielmehr sollen Kooperationsstrategien vor dem Hintergrund spezifischer Politikstile beleuchtet werden. Unsere Annahme ist es folglich, daß die Möglichkeiten einer direkten Übertragung von strukturellen Bedingungen und den zugrundeliegenden Politikstilen abhängen, zu denen die Aktivitäten gehören. Ein Instrument wie Mediationsverfahren mag in einem Politikkontext erfolgreich sein, in einem anderen kann die Übernahme an Widerständen scheitern, die Instrumente können verwässert werden, ihre innovativen Potentiale verlieren oder zum bloßen symbolischen Zierrat mutieren. Gleichzeitig können diese Instrumente in unterschiedlichen Kontexten unterschiedliche Funktionen erfüllen oder nicht-intendierte Effekte erzeugen. Eine Würdigung dieser praxisrelevanten Bedingungen und Effekte einer rationalen Reformierung von Politik kann jedoch selbst nur Produkt einer systematischen, an »outputs« und »throughputs« orientierten Untersuchung sein, da die analysierten Politikmuster und -stile auch gleichzeitig etwas über die Bedingungen der Möglichkeit von Erfolg aussagen.

1.3. Eine Soziologie kooperativer Politik

Gefragt ist also ein Bezugsrahmen, der es erlaubt, verschiedene länderspezifische Politikmuster oder -stile angemessen zu beschreiben und zu erklären. Aus diesem Grund werden wir im folgenden zunächst einzelne Faktoren oder Ansätze diskutieren, die in einem zweiten Schritt zu einem eigenen Bezugsrahmen zusammengeführt werden sollen. Zu diesem Zweck können wir uns der sozialwissenschaftlichen Forschung bedienen, denn sie hat eine Reihe von Argumenten entwickelt, mit denen die Institutionalisierung der Umweltpolitik erklärt und bewertet werden kann. So wird erstens auf den sachlichen Problemdruck verwiesen, wonach stark industrialisierte Länder mit hohem Ressourcenverbrauch viel größere Umweltprobleme haben. Dies wirkt sich förderlich auf die Etablierung und Forcierung entsprechender politischer Bemühungen aus. Gegen diese Position ist allerdings argumentiert worden, daß sich ein objektiver Problemdruck nicht automatisch auf die gesellschaftliche Wahrnehmung und politische Willensbildung überträgt.

»It would be far too simplistic to assume a linear relationship between environmental decay and rising public concern about this decay. (...) Many factors contribute to the transformation of environmental facts into environmental consciousness. These include the actions of environmental activists groups like Greenpeace and the work of journalists and scientists as well as of private associations that specialize in the communication between elites, such as the Club of Rome« (Berger, 1994: 767).

Insbesondere der Wertkonfliktansatz der Soziologie sozialer Probleme hat dieses Argument stark gemacht, denn: »Soziale Probleme lassen sich nicht allein auf spezifische ›objektive‹ soziale Bedingungen zurückführen, sondern bedürfen immer der subjektiven Bewertung, die das eigentlich Problematische an sozialen Problemen konstituiert« (Groenemeyer, 1999: 43). Ein objektiver Problemdruck ist deshalb stets gesellschaftlich vermittelt, weshalb es auf eine »kulturelle Wahrnehmungsbereitschaft als wichtigen Einflußfaktor für die Erzeugung umweltpolitischen Problemsdrucks« (Kloepfer, 1994: 101) ankommt. Damit wird auch impliziert, daß die Wahrnehmung ›objektiver‹ Probleme in der Gesellschaft unterschiedlich verteilt ist. »In general, the valuation standards that underlie estimates on environmental quality are not jointly held by the members of a society but differ within groups and possibly even more between nations« (Berger, 1994: 768).

Ähnliches läßt sich zu dem zweiten Argument sagen, daß die Institutionalisierung und das Gewicht der Umweltpolitik von sozioökonomischen Faktoren determiniert werden (Dunlap und Mertig, 1996: 208 f.), in dem Sinne, daß sich reiche Nationen eher eine solche Politik leisten werden als arme. Wenn dieses Argument auch eine Plausibilität besitzt, so muß diese dahingehend eingeschränkt werden, daß die Länder, die bereits Umweltpolitik betreiben, von dieser Aufgabe nicht grundsätzlich abweichen, sobald die gesamtwirtschaftlichen Daten ungünstiger ausfallen. Dieses Argument ist also insofern brüchig, als es zum einen den ›objektiven‹ Problemdruck und die institutionelle Eigendynamik der Umweltpolitik unterschätzt, in deren Folge institutionalisierte Aufgaben und Lernprozesse nicht einfach zur Disposition stehen. Zum anderen ist anzumerken, daß dieses Argument implizit davon ausgeht, daß Umweltpolitik als Kostenfaktor auftritt. Obschon dies nicht grundsätzlich falsch ist, so kann doch nicht übersehen werden, daß die Reformen der letzten Dekaden gerade darauf hinauslaufen, die Kompatibilität und Komplementarität von Umweltschutz und wirtschaftlicher Entwicklung, von Ökologie und Ökonomie herzustellen. Viele der neuen Instrumente verstehen sich gerade auch als Mittel einer Überbrückung oder Vermittlung politischer Zielsetzungen und ökonomischer Rationalitäten.

Die beiden bisherigen Argumente sind somit aus einer institutionalisierten

stischen Richtung zu kritisieren, denn sie übersehen die an der Umweltpolitik beteiligten Akteure, die Institutionen des politischen Systems und die gesellschaftlichen Vermittlungsinstanzen (Medien, Öffentlichkeiten, Experten etc.) in ihrer intervenierenden Qualität. So wird drittens angenommen, daß die Einführung und der Ausbau der Umweltpolitik davon abhängen, welche Partei an der Regierung ist. Liberalen oder sozialdemokratischen Regierungsparteien wird ein proaktiveres Vorgehen eher zugesprochen als den konservativen oder christdemokratischen Parteien. Dies trifft jedoch nicht mehr uneingeschränkt auf die Bedeutung des Umweltschutzes in den jeweiligen Parteiprogrammen zu. Denn Kamieniecki (1995) zeigt am Beispiel der USA, daß die Republikanische Partei seit 1992 dem Umweltschutz eine immer größere Bedeutung zugesteht, wie dies ihre Wählerschaft im Laufe der achtziger Jahre bereits getan hat: »there is a good chance that attitudes on major environmental issues held by Republican and Democratic party followers will continue to converge« (Kamieniecki, 1995: 165). Bleiben Unterschiede zwischen den Parteiprogrammen bestehen, so beziehen sie sich eher auf die richtige Strategie als auf das Ziel an sich. Folgen wir dieser Vermutung, so werden konservative Parteien (das heißt Republikaner, Christdemokraten, Bürgerlich-Liberale) ordnungsrechtlichen Umweltschutzmaßnahmen skeptischer gegenüberstehen als linke Parteien (Sozialdemokraten, Grüne, Sozialisten etc.). Während die ersteren also das Staatsversagen durch mehr Markt korrigieren wollen, werden letztere beabsichtigen, den Staat gegen das Marktversagen einzusetzen. Dies mag auch an der Unterstützungsbasis liegen, denn in den USA beispielsweise werden die Republikaner stark von der Industrie gefördert, während die Demokraten von Umweltschutzorganisationen unterstützt werden (Kamieniecki, 1995: 164).

Die Erklärungskraft parteipolitischer Programme wird durch zwei weitere Argumente gestützt. Die Frage, ob Regierungen der Umweltpolitik eine größere Bedeutung zusprechen, hängt viertens auch von öffentlichen Meinungen und Mobilisierungspotentialen ab. Ändert sich das öffentliche Umweltbewußtsein, erhöht sich der Druck von der Straße oder intensiviert sich die massenmediale Diskussion, so kommt es zur Stärkung grüner Themen in den parteipolitischen Programmen, wie dies in den Dekaden eines ausgeprägten ›environmentalism‹ der Fall gewesen ist. Umweltpolitik wird folglich auch davon geprägt, wie die Wahrnehmung und Definition von Problemen und wie kollektive Lernprozesse gesellschaftlich organisiert und vermittelt werden, etwa im Hinblick auf die Rolle von Expertendiskursen, Medienöffentlichkeiten und sozialen Bewegungen.

Fünftens läßt sich fragen, inwiefern die Struktur eines politischen Systems die Genese neuer Agenden, die Artikulation öffentlicher Meinungen und die Organisation und Repräsentation gesellschaftlicher In-

teressen fördert oder hemmt beziehungsweise wie sie diese kanalisiert und formt. So wird zum Beispiel angenommen, daß das deutsche parlamentarische System die Genese grüner Parteien als Repräsentation einer außerparlamentarischen Bewegung eher gefördert hat, als dies in Großbritannien, vor allem aber in den USA, der Fall war (Beyme, 1986; Héritier u. a., 1994: 164 f.). Denn hier verschaffen sich diese Interessen primär über Verbände und Lobby-Gruppen Gehör (Rucht, 1994: 178-183, 269 f.). Des weiteren gewinnt dieser institutionalistische Faktor an Relevanz, sobald gefragt wird, wie sich die institutionelle Struktur des politischen Systems auf die Formulierung und Implementation umweltpolitischer Maßnahmen auswirkt. So ist beispielsweise argumentiert worden, daß föderale Staaten den am Politikprozeß beteiligten Akteuren eine größere Veto-Macht zusichern, insbesondere wenn es sich wie in den USA um ein System der ›checks and balances‹ handelt (Majone, 1996 a; Bryner, 1987; Czada, 2000).

So überzeugend jedes dieser Argumente für sich genommen auch sein mag, so versperren diese isolierten ›Variablen‹ die Sicht auf die vielfältigen Interaktionseffekte und zusammenhängenden Muster. In der Tat ist die Wirkung der obengenannten Faktoren stets variabel: Konservative und linke Regierungen können beide proaktiv Umweltpolitik betreiben; ökologische Forderungen können über Interessenverbände oder Parteien eingebracht werden; föderale Systeme können sich blockieren oder auch dynamisieren, können inkrementalistisch oder ›rationalistisch‹ arbeiten usw., usf. Die materielle Wirkung der einzelnen ›Variablen‹ erwächst ihnen nicht aus einem ihnen zugesprochenen Wesen, sondern entspringt immer einem Gesamtzusammenhang, einem übergeordneten Politikmuster oder -stil, in dem diese Faktoren eine ganz bestimmte Rolle übernehmen und spezifische Rückwirkungen erzeugen.

Unserem Erkenntnisinteresse folgend, werden wir deshalb eine Erklärungsstrategie bevorzugen, die mit Fallanalysen arbeitet und deshalb gerade am Zusammenwirken verschiedener Faktoren interessiert ist. Die konzeptionellen und methodischen Vorteile einer solchen Herangehensweise sollen nicht im einzelnen erläutert werden. Erwähnenswert ist allerdings, daß sich vergleichende Studien nennen lassen, die diesem Beispiel bereits gefolgt sind – auch wenn sie sich nicht mit der konkreten Thematik unserer Arbeit befassen. So ist das Forschungsprojekt von Knoepfel und Weidner (1985) zu nennen, das die Leistungsfähigkeit und Performanz regionaler Implementationssysteme im internationalen und interregionalen Vergleich untersucht und dabei auf sozioökonomische, sachlich-problembezogene, institutionelle und gesellschaftliche Variablen verweist. Auch die Arbeiten von Jänicke (1990) und Jänicke und Weidner (1995 a) zielen auf einen multidimensionalen Erklärungsansatz ab, wenn sie die Handlungs- und Modernisierungsfähigkeit nationaler Politik auf eine Vielzahl von interagierenden Faktoren zurück-

führen (u. a. auf die Wirtschaftsleistung und Konsensfähigkeit, die institutionelle und technische Innovationsfähigkeit sowie die Strategiefähigkeit des Staatsapparats). Weiterhin ist die Studie von Héritier u. a. (1994; auch Héritier, 1993, 1997) zu nennen. Mehr noch als Weidner und Knoepfel ging es Héritier und ihrem Forschungsteam darum, die verschiedenen Faktoren zu einem Gesamtbild nationaler Regulierungsstrategien zusammenzufügen, auch wenn ihr eigentliches Interesse der Beschreibung und Erklärung der europäischen Luftreinhaltepolitik und dem ihr zugrundeliegenden ›regulativen Wettbewerb‹ galt. Héritier und ihre Mitarbeiter betrieben eine Policy-Netzwerkanalyse, die neben den netzwerkinternen Austausch- und Machtbeziehungen auch institutionelle Randbedingungen in die Analyse einschloß. Zudem wurden politische Werte, Mentalitäten und Problemlösungsphilosophien berücksichtigt, um blinde Flecken oder Verzerrungen der rationalen Akteursperspektive zu korrigieren. Schließlich sei noch auf die bereits angeführte Politikstilforschung verwiesen (Richardson und Watts, 1985; Richardson, Gustafsson und Jordan, 1991), versucht diese doch ganz explizit, ›harte‹ akteurstheoretische und institutionelle Faktoren genauso zu berücksichtigen wie ›weiche‹ normativ-kulturelle Größen.

Die vorliegende Arbeit nutzt eine ähnliche fallanalytische und multidimensionale Erklärungsstrategie, um die zugrundeliegenden Strukturmuster und Entwicklungsdynamiken kooperativer Politik herauszuarbeiten. Anders als in den bisher genannten Studien, die ob ihrer politikwissenschaftlichen Perspektive gesellschaftliche Faktoren nur als mittelbare Erklärungsgrößen heranziehen, sollen in dieser Arbeit soziologische Akzente gesetzt werden. Dies hat mit dem Untersuchungsgegenstand und der zugrundegelegten Fragestellung zu tun, denn bei der Fokussierung der vielfältigen Kooperationsaktivitäten zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zwingt sich eine gesellschaftsanalytische Orientierung geradezu auf. Aus der Innenansicht der politischen Institutionen nämlich wird die Struktur und Dynamik kooperativer Politik nur verzerrt und unvollständig zu ermitteln sein, denn dieser Perspektive zufolge werden Absprachen und Vereinbarungen primär als Inputs, Ergänzungen oder Korrektive erscheinen. Das mag im Einzelfall auch so sein. Hier aber soll argumentiert werden, daß sich diese vielen Fälle zu einem Strukturmuster oder Phänomen zusammenfügen lassen, das wir kooperative Politik nennen. Doch wie sieht eine solche Soziologie kooperativer Politik aus? Im folgenden will ich einige Prämissen und Annahmen vorstellen, die uns an einen solchen Ansatz heranzuführen und unseren theoretischen Bezugsrahmen zugleich darzulegen helfen.

Politik wird als ein Modus der Vergesellschaftung verstanden, denn über die Festlegung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Ziele wird das ›öffentliche Leben‹ einer Gesellschaft aktiv geprägt und/oder

gestaltet. Dieses unstrittige Verständnis von Politik beinhaltet die allgemein geteilte Vorstellung, daß die politische Vergesellschaftung einem Herrschaftsverband oder -betrieb zufällt: dem Staat, der mit der Entscheidungsfindung und -durchsetzung – im Zweifelsfall mittels Zwang oder Gewalt – betraut ist. Politik ist damit Sache eines institutionell oder systemisch ausdifferenzierten Handlungsbereichs, der einmal enger im Sinne von Staatlichkeit, einmal weiter im Sinne eines politischen Systems verstanden wird. Stets aber bleiben formal-rechtlich kodifizierte Verfahren der Ämterbesetzung und Entscheidungsfindung Orientierungspunkte dieses ›institutionalistischen‹ Politikverständnisses. Die hier behandelte Praxis kooperativer Politik zwingt uns nun dazu, dieses Verständnis teilweise in Frage zu stellen. Zweifelsohne bleibt der Staat ein wichtiger Referenzpunkt und eine entscheidende Grundlage der vielfältigen Kooperationsmaßnahmen. Allerdings ist dies nicht mehr uneingeschränkt der Fall. Offenkundig wird dies, weil neben ›öffentliche‹ nun auch ›private‹ Vereinbarungen treten, durch die sich gesellschaftliche Kollektive (eine Branche, eine Region, eine Gemeinde) auf bestimmte Ziele und Maßnahmen verbindlich festlegen und somit politisch agieren. Diese Fälle sind allerdings der Ausnahmefall. Zumeist handelt es sich um kontraktuelle Vereinbarungen (zum Beispiel freiwillige Selbstverpflichtungen), die entweder mit Hilfe oder auf Druck der Regierungen zustande kommen, die bestimmten Mindest- oder Gütestandards entsprechen müssen und zum Teil auch sanktionierbar sind (Breier, 1997; di Fabio, 1998). Zugleich läßt sich erkennen, daß gesetzliche Regelungen oder behördliche Entscheidungen regelmäßig aus Vorverhandlungen oder Konzertierungen hervorgehen (Bohne, 1981; Benz, 1994) – wie zum Beispiel bei der Energiekonsensvereinbarung, die zwischen der Bundesregierung und der Atomwirtschaft 2001 getroffen und später in ein Gesetz gegossen wurde. Politik gewinnt im Zuge dieser kooperativen Umwertung der Willensbildung und Entscheidungsfindung eine ausgeprägt kontraktuelle Qualität, denn gemeinsame Vereinbarungen oder ›Rechtsgeschäfte‹ verschiedenster Couleur gewinnen im politischen Regulierungsalltag eine immer größere Bedeutung.

Bei kooperativer beziehungsweise kontraktueller Politik handelt es sich somit um eine politische Vergesellschaftung durch, mit und jenseits des Staates, für die nun Formen und Strukturen benannt werden müssen. Soziologisch gelingt dies meiner Ansicht nach nur auf Grundlage eines sozialkonstruktivistischen und handlungstheoretischen Bezugsrahmens, der sinnverstehend und kultursoziologisch ausgerichtet ist. Eine sozialkonstruktivistische und handlungstheoretische Grundlegung erscheint geboten, da diese politische Vergesellschaftung nicht nur innerhalb bestehender Institutionen vonstatten geht; vielmehr institutionalisieren sich Verhandlungsnetzwerke, Diskussionsforen und Abstimmungsprozesse unterhalb und/oder jenseits der formalen Verfahren.

Wir haben es in dieser Lesart mit der Institutionalisierung eines ›kooperativen‹ oder ›kontraktuellen‹ Vergesellschaftungsmodus zu tun. Die etablierten Handlungsroutrinen, normativen Erwartungsmuster, Entscheidungsregeln und -prinzipien, die diese politischen Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse strukturieren, stabilisieren und leiten, lassen sich nur handlungstheoretisch erfassen. Denn eine systemtheoretische Perspektive würde aufgrund der angenommenen funktionalen Differenzierungen und Selbstreferenzialitäten die hier untersuchten Phänomene gar nicht beobachten können oder diese als strukturelle Kopplungen oder ›funktionale Äquivalenzen‹ fehldeuten. Das Kennzeichnende unseres Untersuchungsgegenstandes ist aber die kontraktuelle Natur, wonach die beteiligten Akteure ihre Handlungsorientierungen und -erwartungen aufeinander abstimmen, indem sie gemeinsame Situationsdefinitionen, Ziele, Mittel und Handlungsregeln entwickeln und damit gemeinsame Entscheidungen generieren. Differenzierungstheoretische Überlegungen können nur als Hintergrundfolie unserer handlungstheoretischen Annahmen dienen, sofern sie die institutionalisierten gesellschaftlichen Zwänge (zum Beispiel Handlungsrationalitäten, institutionelle Eigengesetzlichkeiten, Gelegenheitsstrukturen) benennen, denen kooperative Politikprozesse unterworfen sind.

Dieser sozialkonstruktivistische Bezugsrahmen verfolgt eine sinnverstehende Argumentation, die sich von einem tausch- oder spieltheoretischen Bezugsrahmen abhebt. Dies ist angesichts des Untersuchungsgegenstandes nicht zwingend, ist es doch durchaus verbreitet, die Verhandlungsnetzwerke und kooperativen Entscheidungsprozesse ›rational‹ nach Maßgabe der unterstellten utilitaristischen Handlungsintentionen zu erklären. Obschon ich die Bedeutung von Interessen und Nutzenerwägungen keinesfalls negieren möchte, will ich doch argumentieren, daß diese Verhandlungen einen gemeinsamen Sinnhorizont als Grundlage und Medium ihrer Funktionsfähigkeit aktivieren oder entwickeln. Kooperationsaktivitäten bedürfen intersubjektiv geteilter Situationsdeutungen, Handlungserwartungen, Interaktionsregeln und -normen, Legitimationsmuster u. ä., und dieser durch die Kooperation konstruierte oder reproduzierte Sinnhorizont kann nur sinnverstehend erfaßt werden. Gerade der Ländervergleich wird offenbaren, daß kooperative Politik sehr eigene Formen annimmt, je nachdem, in welchem nationalen Umfeld und angesichts welcher nationaler Traditionen sie sich entfaltet oder reproduziert. Gerade hier aber ist ein sinnverstehender Bezugsrahmen unausweichlich, sollen doch die nationalen Spezifika der kooperativen Politik und die darin verankerten institutionellen Zwänge analysiert werden.

Die Analyse der Institutionalisierung eines ›kontraktuellen‹ politischen Vergesellschaftungsmodus impliziert schließlich eine wissenschaftliche und kultursoziologische Perspektive, soll doch die ›Sinnhaftigkeit‹ der

Formen und Strukturen kooperativer Politik herausgearbeitet werden. Wie wir bereits erwähnt hatten, schlägt sich dies in der ›intervenierenden‹ Qualität kulturell-symbolischer Deutungsmuster nieder. Zum einen werden soziale Probleme wie der Umweltschutz in ihrer Dringlichkeit und Natur stets interpretierend wahrgenommen und gedeutet, was zu einem guten Anteil erklärt, warum die Länder mit dem ›Umweltgut‹ politisch durchaus unterschiedlich umgehen. Zum anderen aber sind auch politische Eingriffe ›sinnbehaftet‹, denn über die Angemessenheit und Güte von Politik wird auch kontrovers diskutiert, was mit unterschiedlichen Deutungs- und Bewertungsprozessen sowie mit unterschiedlichen Politikorientierungen und -stilen zu tun hat. Schließlich hatten wir erwähnt, daß sich kooperative Politik anhand bestimmter Prinzipien oder Leitbilder, habitualisierter Handlungserwartungen oder -regeln institutionalisiert und sich damit der in einer politischen Kultur etablierten Deutungsmuster und Legitimationsideen bedient. Kooperative Politik wird deshalb als ein kognitiv, normativ und symbolisch hochgradig strukturiertes Feld verstanden, das eigenen Institutionalisierungstendenzen unterworfen ist, da es eigene Regeln und Zwänge des ›bargaining‹ und ›arguing‹ hervorbringt (Elster, 1991; Habermas, 1994: 408-415; Schmalz-Bruns, 1995: 248-252). Des weiteren wird damit gesagt, daß die ›Kulturabhängigkeit‹ kooperativer Politik eine gewisse Identität oder Kontinuität der verschiedenen Kooperationspraktiken und Kontraktlösungen nach sich zieht. Wie wir bereits erwähnt haben, wird sich hier vergleichend zeigen müssen, ob die Länder ihren spezifischen Politikstil beibehalten oder aber grundlegenden Veränderungen unterworfen sind.

Von dieser allgemeinen Positionsbestimmung ausgehend, lassen sich drei Analyseebenen und Erklärungsfaktoren benennen, die wir in den folgenden Kapiteln einzeln darlegen und untersuchen werden. Erstens sind die Netzwerke zwischen Staat, Interessengruppen und Wissenschaft zu nennen, die sich zunächst auf strategische Erwägungen, interessegeleitete Tauschbeziehungen und machtpolitische Allianzen gründen und bewußt Politik in ihren Zielen, Inhalten und Verfahren zu beeinflussen suchen. Spiel- und tauschtheoretische Ansätze klingen hier an und helfen, kooperative Politik als Verhandlungsprozeß und -system zu verstehen (Kapitel 3). Allerdings liegt der eigene Schwerpunkt weniger auf einer utilitaristischen Erklärungsstrategie, es sollen vielmehr die Verhandlungszwänge und -leitbilder herausgearbeitet werden, die sich aus den politischen Kulturen und Politikstilen der Länder ergeben. Hier wird argumentiert, daß kooperative Politik, gerade weil sie sich auch jenseits staatlicher Arenen und Verfahren in breiteren Interaktionssystemen entfaltet, semiformalisierte Prinzipien oder normative Leitlinien hervorbringt, die für ein Verständnis der Struktur und Dynamik nationaler Umweltpolitik von immer größerer Bedeutung sind. Zweitens

werde ich darlegen, daß eine Reihe von Professionen (Techniker, Juristen, Mediziner etc.) in die Formulierung und Umsetzung der Umweltpolitik eingebunden sind. In jedem Land etabliert sich ein eigenes System professioneller Arbeitsteilung, das als ein wesentliches Medium kooperativer Politik verstanden werden kann (Kapitel 4). Das heißt, der Staat kooperiert nicht nur mit Berufsgruppen und Experten, vielmehr sind letztere auch Vermittler oder Treuhänder einer Kooperation zwischen Regulierern und Regulierten. In diesem Zusammenhang werde ich auf wissenssoziologische Fragestellungen zu sprechen kommen, denn Politik nutzt gesellschaftliche Wissensrepertoires als ein wichtiges Mittel des Regierens. Sie wird somit von der jeweiligen Form der Produktion, Verteilung und Kontrolle gesellschaftlichen Wissens geprägt und strukturiert. Drittens wird gerade am Beispiel kooperativer Politik deutlich, daß öffentliche Diskurse zu einem Leitbild demokratischer und regulativer Politik werden. Hier wird zu klären sein, inwiefern die verschiedenen Teilöffentlichkeiten und die übergeordneten Diskursordnungen tatsächlich eine wichtige Bühne und ein prägendes Medium kooperativer Politik sind (Kapitel 5). Aus diesem Grund werde ich die für die Länder spezifischen Diskursordnungen darlegen – strukturieren sie doch maßgeblich, in welcher Form die Thematisierung und Definition von Problemen und Lösungsansätzen organisiert und ausgerichtet sind. Im abschließenden Kapitel 6 werde ich mich mit dem Phänomen der kontraktuellen Politik insgesamt beschäftigt. Dabei werden die theoretischen und praktischen Probleme, die eine kooperativ strukturierte Politik aufwirft, eingehend erörtert.

Bevor ich mich aber den genannten analytischen Aufgaben zuwende, ist es zunächst notwendig, in den hier zu behandelnden Gegenstandsbereich einzuführen. Dafür werde ich zunächst die Umweltpolitik, genauer: die Luftreinhaltungspolitik der sechziger bis neunziger Jahre zum Thema machen (Kapitel 2), um die Prozesse der Institutionalisierung und kooperativen (Re-)Organisation der Umweltpolitik eingehend zu beschreiben, mit denen wir uns in den darauf folgenden Kapiteln analytisch auseinandersetzen wollen.

2. Staat und regulative Politik: Institutionalisierung, Verrechtlichung und Reregulierung

In den untersuchten Ländern wurde Umweltpolitik im Laufe der sechziger und siebziger Jahre als ein eigenes Ressort sukzessive etabliert und ausgebaut. Eckpunkte dieser Politik waren die sektorale und mediale Ausdifferenzierung der Umweltpolitik (unter anderem in Luft-, Wasser- und Bodenreinhaltungspolitik), eine ordnungsrechtliche Gefahrenabwehr, eine wissenschaftlich gestützte Festschreibung von Richt- und Grenzwerten sowie eine am Stand der Technik orientierte Lösungsstrategie. Bis in die neunziger Jahre kamen weitere Schwerpunkte hinzu, die sich insbesondere auf Probleme der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung und globalen Klimaveränderung sowie auf den vorsorgenden, integrierten und nachhaltigen Umweltschutz bezogen. Von Bedeutung waren aber auch die Diskussionen um eine Effektivitäts- und Effizienzsteigerung, denn der etablierte umweltpolitische Maßnahmenkatalog kam allmählich an seinen Grenznutzen. In der Tat schien sich die Schere zwischen Aufwand und Ertrag immer weiter zu öffnen, insbesondere da sich die Umweltpolitik auf immer komplexere Problem- und Regulierungsbereiche einließ, dabei aber stetig mit der schwierigen Finanzlage der öffentlichen Hand und der Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaftsstandorte kollidierte.

Diese Entwicklungen haben eine Anpassung, Erweiterung und Veränderung der etablierten umweltpolitischen Programme und Strategien auf den Plan gerufen. Zu den Folgen dieser Entwicklungen gehört eine offenkundige Pluralisierung der Eingriffsoptionen und -maßnahmen, zugleich aber auch die Akzentuierung von Kooperation als Instrument und Orientierungspunkt politischen Handelns. Dabei werden wir sehen, daß kooperative Politik in jedem Land aufgrund der spezifischen Ausgangsbedingungen und Strukturen eine eigene Gestalt und Funktion annahm.

2.1. Der ›starke‹ Staat: Umweltpolitik als staatlicher Steuerungsauftrag

Die Institutionalisierung des Umweltschutzes im allgemeinen und der Luftreinhaltung im besonderen ist im eigentlichen Sinne als ›Verstaatlichung‹ zu interpretieren. Denn der Staat war aufgerufen, im Namen

des Allgemeinwohls, der Nachkommenschaft und der Umwelt einzuschreiten. Im Zuge der Institutionalisierung der Umweltpolitik kam es deshalb auch zu Prozessen der Verrechtlichung und Bürokratisierung, die uns als Bezugspunkte kooperativer Politik interessieren werden.

2.1.1. Rechtliche Formierung der Umweltpolitik

Nehmen wir einmal das Umweltrecht als Indikator dieser stetigen Institutionalisierung des Umweltschutzes, so lassen sich trotz aller Spezifika der einzelnen Länder auch einige wichtige Gemeinsamkeiten benennen. Nach Bothe und Gündling (1990: 3) ist zu beobachten, daß es bis in die sechziger Jahre hinein immer nur einzelne rechtliche Antworten auf einzelne Umweltprobleme gab. Die Bündelung aller Umweltprobleme unter einem Schlagwort, dem der ›Umwelt‹ oder des ›Umweltschutzes‹, ist erst eine Erscheinung der sechziger Jahre und begründet damit auch das Zeitalter der modernen Umweltpolitik. Trotzdem – und auch wenn sich ein Bewußtsein für die Verwobenheit und Gemeinsamkeit der einzelnen Probleme immer stärker durchsetzte – waren die Anfänge der modernen Umweltpolitik immer noch durch eigenständige Regulierungsbereiche und Rechtskomplexe mit ihren eigenen Gesetzen und Bürokratien gekennzeichnet (zum Beispiel Wasser, Boden, Luft, Naturschutz). Diese Fragmentierung bestimmte die Institutionalisierung der Umweltpolitik, selbst als diese bereits zu einem anerkannten und wichtigen Politikfeld geworden war.

»Das Umweltrecht nahm dann in den siebziger (...) Jahren eine starke gesetzgeberische Entwicklung, bei der der Gesetzgeber aber an die vorhandenen Regelkomplexe anknüpfte, die Fragmentierung also eher fortsetzte. Umweltschutz war zunächst ein politischer Begriff, ein politisches Ziel, das rechtlich gesehen mit sehr disparaten Instrumenten verfolgt wurde« (Bothe und Gündling, 1990: 87).

Von Anfang an wurde auf den Querschnittscharakter der Umweltpolitik verwiesen, denn in vielen der etablierten Politikfelder (Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz-, Technologiepolitik) wurden umweltrelevante Sachverhalte geregelt. Dieser Querschnittscharakter führte zu einer doppelten Rechtssetzung »zwischen einem Kernbereich spezieller umweltrechtlicher Regelungen und der unüberschaubaren Fülle umweltrelevanter Regelungen in allen Bereichen des Rechts« (Bothe und Gündling, 1990: 87).

Die Institutionalisierung der Umweltpolitik vollzog sich innerhalb der etablierten Ressortaufteilungen und nutzte gegebene rechtliche und institutionelle Strukturen, um durch die Anwendung etablierter Regelungsansätze und -prozeduren einen neuen und eigenständigen Politik-

bereich zu schaffen.¹ In den siebziger Jahren bildeten sich somit »fünf Säulen des Umweltrechts« (Bothe und Gündling, 1990: 93-95) heraus: Immissionsschutz, Gewässerschutz, Abfallrecht, Recht umweltgefährdender Stoffe und Naturschutz. Jeder dieser Regulierungsbereiche etablierte eine eigene gesetzliche und administrative Struktur, denn der Immissionsschutz und die Abfallgesetzgebung brachten eher aktivitätsbezogene, der Gewässer- und Naturschutz eher ressourcenbezogene Regelungen. Im Immissionsschutz wurden insbesondere Emissions- und Produktnormen (zum Beispiel für Treibstoffe und Automobile) sowie der Ansatz der Luftqualitätsnormen eingeführt. In den achtziger Jahren schließlich zeigte sich die Tendenz einer Integration und/oder Harmonisierung der verschiedenen Regelungsbereiche, wonach »man die Erhaltung der natürlichen Umwelt als eine einheitliche, gesamthaft zu behandelnde Fragestellung versteht« (Bothe und Gündling, 1990: 96).² Im

1 Bothe und Gündling (1990: 89-92) verdeutlichen dies anhand der historischen Ursprünge der heutigen Regelungen. So findet der anlagebezogene Immissionsschutz seine Wurzeln im Gewerberecht: in Frankreich zum Beispiel in einem Dekret von Napoleon aus dem Jahr 1810; in Preußen in der preußischen Gewerbeordnung von 1845, die ihrerseits Grundlage für die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes von 1869 war; oder auch in Großbritannien im *Alkali Act* von 1863. Zweitens fand das privatrechtliche Schadenersatzrecht und die nachbarrechtliche Immissionsabwehr Anwendung auf den Immissionsschutz, so etwa im ›common law‹ über ›nuisance‹, ›trespass‹ und ›negligence‹, das insbesondere in den USA in Form des Klagerechts von Einzelpersonen zu einem wichtigen rechtlichen Instrument wurde oder im kontinentaleuropäischen bürgerlichen Recht (zum Beispiel §§ 823, 1084 BGB) seinen Niederschlag fand. Drittens setzen Bemühungen an Luftqualitätszielen an, insbesondere in hochbelasteten Großstädten, wie dies bereits in den USA, Deutschland und Großbritannien der Fall war. Dies geschah auf der Grundlage der Gesundheitsgesetzgebung, die auch und gerade eine regionale und kommunale Ausrichtung besaß (auch Wolf, 1988; Hartkopf und Bohne, 1983).

2 Bothe und Gündling unterscheiden dabei in ihrer rechtsvergleichenden Studie fünf Modelle, anhand deren diese Integration vonstatten geht: erstens eine umfassende Kodifikation des Umweltrechts (zum Beispiel das Umweltgesetzbuch Kolumbiens), zweitens das ausführungsbedürftige Rahmengesetz (Beispiel Japan, Türkei und Portugal), drittens das allgemeine Gesetz (so werden in den Niederlanden für verschiedene Regelungskomplexe gemeinsame Regeln definiert), viertens die Kombination eines allgemeinen Teils mit Vorschriften mehrerer überkommener Regelungssäulen in einem Gesetz (einheitliche Ziele, Definitionen, allgemeine Grundsätze und Verfahrensregelungen wie in der Schweiz) und schließlich die medienübergreifende Teilharmonisierung (typisch für Ontario

allgemeinen zeigt sich die Tendenz, den bereichsübergreifenden Charakter des Umweltschutzes verfahrenstechnisch herzustellen, das heißt Entscheidungsverfahren zu konzipieren, in die die verschiedenen Interessen und Erwägungen Eingang finden und dort entsprechend berücksichtigt werden.

a) Frankreich

Das französische Umweltrecht hat historische Traditionen, denn eine erste gewerbe- und polizeirechtliche Regelung wurde von Napoleon im Jahre 1810 erlassen (Reynard, 2002). Allerdings setzte die konsequente Regelung erst in den sechziger und siebziger Jahren ein, als wichtige Gesetze zu allen Bereichen des Umweltschutzes erlassen wurden.³ Gerade das französische Umweltrecht ist durch die Gliederung in bereichsspezifische Sondergesetze geprägt, so daß es kaum eine Tendenz zur Vereinheitlichung und Harmonisierung der verschiedenen Regelungsbereiche auf gesetzlicher Ebene gibt. Das französische Umweltrecht basiert daher auf einem »stark ausdifferenzierten Geflecht bereichsspezifischer Sachregelungen« (Kloepfer, 1995: 73). Es muß jedoch hervorgehoben werden, daß der medienübergreifende Querschnittscharakter auf der Ebene der konkreten Planungs- und Genehmigungsebene stärker geltend gemacht wird. Denn im Bereich der klassifizierten stationären Anlagen schreiben die Regelungen eine Berücksichtigung aller Schutzgüter vor, wie dies auch im Bauplanungsrecht und in den Regelungen des Naturschutzgesetzes der Fall ist (Bothe und Gündling, 1990: 20 f.). Kennzeichnend für die französische Umweltpolitik ist dabei der Umstand, daß der Umweltbegriff in besonderem Maße kulturelle Gehalte aufnimmt und sich in einem umfassenden Sinne auf das Lebensumfeld, die Lebensqualität und das kulturelle Erbe (»patrimoine«) erstreckt, weshalb auch Städtebau und Denkmalschutz zum Umweltrecht gehören (Kloepfer, 1995: 73).

und Quebec, aber auch für die anlagebezogenen Regelungen in Frankreich).

³ Die erste gesamtfranzösische Regelung ist das Dekret über »unsaubere, belästigende und gefährliche« Anlagen von 1810, weitere Gesetze wurden 1917, 1961 und 1976 im Bereich des anlagebezogenen Immissionsschutzes erlassen (»installation classées«) oder beziehen sich auf Schadenersatzklagen (»code civil«) und den Naturschutz (Gesetze von 1906 und 1930). Die sechziger und siebziger Jahre bringen wesentliche Neuerungen: so etwa das Gesetz über Luftverschmutzung (1961), Wasser (1964, Änderungen 1974), Abfall (1975), Anlagengesetz (1976), Naturschutz (1976), Chemikalien (1977) und die Angleichung an EG-Richtlinien (1982). Siehe Murley (1995: 130-138) oder Kloepfer (1995: 70-73).

Nach Kistenmacher, Marcou und Clev (1994: 168) gingen die wichtigsten Impulse im Bereich der Umweltpolitik primär von Staat aus, wobei einige besonders engagierte Umweltschutzorganisationen eine unterstützende Rolle spielten. In der Tat übernimmt die Exekutive eine wichtige ordnungsrechtliche Rolle, denn sie besitzt verfassungsgemäß die Normerlaßkompetenz, die sie auch aktiv nutzt (Kloepfer, 1995: 73-76). Umweltgesetze, die der parlamentarischen EntschlieÙung bedürfen, haben nur eine geringe Regelungsdichte und stehen in Kontrast zu der hohen Anzahl von Rechtsverordnungsermächtigungen (zum Beispiel wird die Kernkraftnutzung ohne gesetzliche Grundlage auf diesem Verordnungswege geregelt). Auch die jüngsten Tendenzen einer Harmonisierung und Integration der vielen einzelgesetzlichen Regelungen – hier sei nur auf das umfangreiche *Loi sur l'Air* von 1996 verwiesen –, haben weder die sektorale Orientierung in Frage gestellt noch an der Bedeutung der Ausführungstexte etwas geändert, verweist doch auch das neue Luftreinhaltegesetz weiterhin auf Verordnungen und Vorschriften, die seit der Verabschiedung nach und nach erlassen oder redigiert wurden. Damit behält die Exekutive eine hohe Rechtsetzungskompetenz (»pouvoirs réglementaires«), die durch keinen umfassenden Parlamentsvorbehalt eingeschränkt wird (Murley, 1995: 130). Weiterhin zeigt sich die Tendenz, über Ausführungsbestimmungen legislative Vorgaben zu korrigieren – was die faktische Bedeutung der Exekutive weiter stärkt.

In diesem Bereich hat die Rechtsschöpfung eine hohe Komplexität erreicht. Denn das Umweltrecht besteht aus einer Vielzahl von Rechtsverordnungen (»ordonnances« oder »décrets«) auf der Ebene des Präsidenten und der Minister einerseits, aus den verschiedensten Ausführungsbestimmungen und Normtypen auf unterer Verwaltungsebene andererseits (»arrêtés ministériels, préfectoraux ou municipaux«, »circulaires« oder »instructions«). Unterhalb von Gesetzen und Ausführungsverordnungen spielt die technische Normierung eine gewisse Rolle. Denn unter der Aufsicht des Staates werden technische Standards festgelegt, die zwar nicht rechtlich verbindlich sind, auf die aber dynamisch verwiesen wird, womit eine gewisse Rechtsetzungskompetenz an diese Normungsorganisationen übertragen wird (Marburger, 1992: 191-199).

b) Bundesrepublik Deutschland

Auch in der Bundesrepublik Deutschland entspringt der Immissionsschutz der allgemeinen Gewerbeordnung, denn die dort genannten gesundheitlichen und hygienischen Gefährdungen und Belästigungen wurden zum Einfallstor einer umweltrechtlichen Regulierung gewerblicher Anlagen, wie sich in den preußischen Gewerbeordnungen von 1794, 1845 und 1871 immer deutlicher erkennen läßt (Kloepfer, 1994:

22-80).⁴ Und auch in Deutschland schlug sich der Umweltschutzgedanke erst in den sechziger Jahren dezidiert in Gesetzen nieder. So wurden mit der »TA Luft (1964), dem Gesetz zum Schutz gegen Baulärm (1965), der TA Lärm (1968) und dem Altölgesetz (1968) (...) bereits lange vor dem teilweise politikprägenden Erstarken der ›Umweltschutzbewegungen‹ die ersten Bemühungen sichtbar, Umweltgesetze modernen Zuschnitts zu erlassen« (Kloepfer, 1994: 82). Einen wichtigen Impuls erhielt dieser moderne Umweltschutz aus den Bundesländern mit größeren Ballungszentren, so zum Beispiel durch die Immissionsschutzgesetze von Nordrhein-Westfalen (1962), Baden-Württemberg und Hessen (1964) sowie Rheinland-Pfalz (1966).

Diese gesetzgeberischen Initiativen schwappten auf die Bundesebene über, allerdings mit einer gewissen Verzögerung. Das Umweltprogramm der sozialliberalen Regierung von 1971 wird gemeinhin als Meilenstein bei der Etablierung der Umweltpolitik auf Bundesebene angesehen, enthielt es doch zum einen »eine umfassende (exekutive!) und bereichsdifferenzierte politische Planung einer erst noch zu entwickelnden Umweltgesetzgebung« (Kloepfer, 1994: 98) – und diesem Umweltprogramm folgten in einer Phase von nur fünf Jahren ganze achtzehn bedeutende Umweltgesetze (Kistenmacher, Marcou und Clev, 1994: 166-168).⁵ Des Weiteren wurde eine Reihe von Leitzielen und Prinzipien formuliert (Verursachung, Kooperation, Vorsorge etc.), die die Umweltpolitik auch in der Folge maßgeblich geprägt haben. Der Umweltbericht von 1976 behielt diese einmal gesteckte Marschroute bei, wobei er manche Leitziele und Prinzipien präziserte und die Schwerpunkte wie folgt zusammenfaßte: Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen, Primat des Gesundheitsschutzes, mediale und sektorale Regelung, Verbesserung

⁴ Die Preußische Gewerbeordnung geht auf das Allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten von 1794 zurück. Aber erst in der preußischen Gewerbeordnung von 1845, später in der Reichsgewerbeordnung von 1871 findet die Genehmigungspflichtigkeit als Mittel der Abwehr von Gefahren und Belästigungen einen deutlicheren Ausdruck. Allerdings blieb der Bestandschutz von gewerblichen Anlagen immer höchste Priorität, was zu wiederkehrenden Konflikten zwischen Anwohnern und Betreibern führte (Kloepfer, 1994: 22-80). Behörden orientierten sich in diesen Fällen an der Priorität von Industrialisierung und wirtschaftlichem Wohlstand, wie eine Analyse von Nachbarschaftsklagen und -konflikten mit Anlagen der chemischen Industrie im 19. Jahrhundert zeigt (Henning, 1994).

⁵ Hier sind insbesondere zu nennen: das Abfallbeseitigungsgesetz (1972), das Bundesimmissionsschutzgesetz (1974) in Verbindung mit der Technischen Anleitung zur Luftreinhaltung (TA-Luft), die Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz (1976) und das Abwasserabgabengesetz (1976) sowie das Bundesnaturschutzgesetz (1976).

des rechtlichen Instrumentariums mit einem Schwerpunkt auf ordnungsrechtlichen Ge- und Verboten sowie nationale Problemlösungsstrategien (Hartkopf und Bohne, 1983: 84-86).

Kamen die gesetzgeberischen Aktivitäten in den achtziger Jahren zu einem gewissen Stillstand, so auch deshalb, weil die Energien nun in die Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben (zum Beispiel die Großfeuerungsverordnung von 1983 oder die TA-Luft von 1983) und in die Behebung augenfälliger Vollzugsdefizite flossen. Gleichzeitig richteten sich die Anstrengungen auf eine Novellierung der Umweltgesetze, die mit der Gründung des Umweltministeriums im Jahre 1986 ihren Anfang nahm. Die in den Umweltberichten von 1986 und 1990 formulierten Leitlinien verstanden sich damit als eine Korrektur der bis dahin primär sektoralen und kurativ-reaktiven Ausrichtung des Umweltrechts durch die Stärkung eines medienübergreifend-integrativen Handlungsprinzips, einer am technischen Fortschritt orientierten dynamischen Minimierung von Umweltrisiken und der damit angepeilten Umweltvorsorge sowie einer dezidierteren Technik- und Risikofolgenabschätzung, Umweltplanung und -haftung (Kloepfer, 1994: 106-138; Kistenmacher, Marcou und Clev, 1994).

Im deutschen Fall zeigt sich eine offenkundige Tendenz zur Harmonisierung und Integration der sektoralen Rechtstexte in eine politische und rechtliche Gesamtkonzeption (Murley, 1995: 151-155). Dies geschieht auf der politischen Ebene zum Beispiel durch die Umweltberichte der Bundesregierungen, in denen allgemeine Leitlinien und Handlungsprinzipien festgelegt werden. Auf der rechtlichen Ebene äußert sich dies durch die Verankerung des Umweltschutzes als Staatsziel in der Verfassung (Arndt und Rudolf, 1996: 52 f.) und durch die noch immer fortwährende Bestrebung, ein allgemeines Umweltgesetzbuch zu kreieren. Genauso charakteristisch für das deutsche Umweltrecht ist die Tatsache, daß die eigentliche Regulierungspraxis unterhalb dieser allgemeinen Rahmengesetze durch gesetzeskonkretisierende Verordnungen und Technische Anweisungen geprägt wird. Am Beispiel des anlagen- und verkehrsbezogenen Immissionsschutzes wird deutlich, daß »dem immissionsrechtlichen Regelungsbedarf immer stärker durch den Erlaß von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften Rechnung getragen wurde« (Kloepfer, 1994: 114). Insbesondere technische Normen, die in regelmäßigen Abständen in Form Technischer Anweisungen festgehalten werden, die aber darüber hinaus regelmäßig von Normungsorganisationen aktualisiert werden, dienen als Mittel einer Dynamisierung immissionschutzrechtlicher Auflagen und Standards und damit als Instrument eines vorsorgenden Umweltschutzes. Obschon sie rechtlich nicht verbindlich sind, sondern als ›antizipierende Sachverständigengutachten‹ fungieren, sind sie dennoch von erheblicher praktischer Bedeutung in der Luftreinhaltepraxis (Marburger, 1992: 181-191).

c) Die Vereinigten Staaten von Amerika

Das US-amerikanische Umweltrecht heutiger Prägung ist erst eine Erscheinung der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Vereinzelt Vorläufer sind im Bereich des Naturschutzes (zum Beispiel die auch rechtlich begleitete Gründung der Yellowstone und Yosemite Nationalparks in den Jahren 1872 und 1890) oder der Wasserwirtschaft zu suchen, spielen aber keine wirklich prägende Rolle. So setzt die Verrechtlichung des Umweltschutzes erst in den vierziger und fünfziger Jahren mit Einzelgesetzen zur Luft- und Wasserreinhaltung ein.⁶ Bis Ende der achtziger Jahre nahm die Regulierungsdichte rapide zu (Kloepfer, 1995: 216-218; Bothe und Gündling, 1990: 47-57), denn es kam zu einem Gesetzgebungsmarathon, der in den sechziger Jahren 11 Gesetze, in den Siebziger 17 und in den Achtzigern gar 48 Gesetze zuwege brachte.

Für das US-amerikanische Umweltrecht ist bezeichnend, daß der Bundesstaat, ähnlich wie in Deutschland, stetig die Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Umweltschutzes im allgemeinen und der Luftreinhaltung im besonderen übernahm.⁷ Waren viele Regelungen im Bereich der Luftreinhaltung zunächst auf lokaler Ebene angesiedelt (zum Beispiel die ersten ›anti-smog‹ und ›anti-dust ordinances‹ aus Chicago und Cincinnati von 1881), und waren auch einzelne Staaten im Bereich des Immissionsschutzes aktiv (zum Beispiel Kalifornien mit seinem Gesetz gegen Smog aus dem Jahre 1947), so griff der Bundesstaat seit den fünfziger Jahren immer offensiver in die einzelstaatliche Politik ein und machte diese allmählich zu einer bloßen Planungs- und Implementationssebene.⁸

⁶ Zu diesen Gesetzen gehören der *Water Pollution Control Act* von 1948 und der *Air Pollution Control Act* von 1955 sowie die *Amendments* zum Wasserschutzgesetz.

⁷ Der Bundesstaat nutzte hierfür drei rechtliche Mittel. Erstens spricht die ›commerce clause‹ dem Bundesstaat Kompetenz für alles zu, was für den Wirtschaftsverkehr zwischen den Einzelstaaten Bedeutung hat. Und so konnte der Bundesstaat seine Initiativen damit begründen, daß einzelstaatliche Regelungen ein »undue burden of interstate commerce« mit sich bringen würden. Zweitens besitzt der Bundesstaat die Ausgabenkompetenz (›spending power‹) für die Bereiche in seiner Zuständigkeit, weswegen er im Hinblick auf Budgetfragen den Einzelstaaten Auflagen machen kann. Drittens ist der Bundesstaat Eigentümer von ›public lands‹, die im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes von Bedeutung sind. Schließlich kamen auch delikt- und nachbarrechtliche Regeln des ›common law‹ zur Geltung (Bothe und Gündling, 1990: 47-57).

⁸ Diese Entwicklung nahm 1955 mit dem *Air Pollution Control – Research and Technical Assistance – Act* seinen Anfang, durch den einzelstaatliche Maßnahmen vom Bundesstaat gefördert wurden. Der *Clean*

Für die US-amerikanische Rechtsgewinnung ist ein »incremental approach to regulation and control« charakteristisch (O'Leary, 1993: 118). Die pragmatisch orientierte Rechtslehre der USA kennt in der Tat kein Systematisierungsbedürfnis nach deutschem Muster, vielmehr ist eine fallbezogene Rechtsgewinnung sehr wichtig, die sich auch gerade aus der besonderen Bedeutung der Gerichte, des Klagerechts und des Umweltprivatrechts ergibt (Kloepfer, 1995: 220-224). Zweifelsohne ist dieses Privatrecht im Laufe der Zeit stetig positiviert worden, weshalb es in den vergangenen dreißig Jahren zu einer allmählichen Ausdehnung des öffentlichen Rechts und einem stetigen Bedeutungsgewinn von ›command and control‹ Instrumenten kam. Allerdings ist dieses Ordnungsrecht vielfach an das Privatrecht rückgekoppelt. So überantwortet »das amerikanische Recht den Bereich der Überwachung nicht allein der Administration, sondern gleichermaßen den Privaten und stellt hierfür insbesondere prozessuale Instrumente zur Verfügung« (Kloepfer, 1995: 223 f.).

Die allmähliche Stärkung der ›statutory law‹, die zahlreiche Detailfragen nun formal regelt und das Umweltrecht folglich dem ›common law‹ entzieht, zementiert diesen pragmatischen, inkrementalen und fragmentarischen Charakter des Umweltrechts. Auch die allgemeinen Verfahrens- und Querschnittsgesetze (zum Beispiel der *National Environmental Policy Act* von 1969 oder der *Administrative Procedure Act* von 1946) sind keine allgemeinen Rahmengesetze, sondern regeln nur spezifische Verfahrensfragen und Maßnahmen des Bundes, weshalb die sektoralen Gesetze für den betreffenden Bereich immer noch ausschlaggebend bleiben. Aber auch die Novellierungen dieser Einzelgesetze – wie die des *Clean Air Acts* im Jahre 1970, 1977 und 1990 – haben keine wesentliche Systematisierung und Harmonisierung mit sich gebracht. Dies liegt gerade daran, daß dieses Gesetz durch eine besondere Regelungstiefe gekennzeichnet ist, denn es legt flächenbezogene Immissionsstandards und quellenbezogene Emissionsstandards für stationäre und mobile Quellen im Detail fest, was »auch für die USA ungewöhnlich« ist (Kloepfer, 1995: 229). Zudem bleibt zu bedenken, daß die ›statutory laws‹ von einer einzelfallbezogenen Überprüfung und Veränderung nicht verschont bleiben. So richteten sich ›citizen suits‹ aufgrund der vielen

Air Act von 1963 legte diese Förderung nun gezielt fest und gab dem Bundesstaat die Befugnis zur Festlegung nicht verbindlicher Gütekriterien. Der *Clean Air Amendment* von 1965 verläßt den Bereich der reinen Förderung und sieht verbindliche Standards für mobile Quellen vor. Im *Air Quality Act* von 1967 werden verbindliche Luftgütestandards definiert, die im *Clean Air Amendment* von 1970 und im *Clean Air Act* von 1977 weiter verschärft wurden. Zusätzlich wurden *State Implementation Plans* eingeführt, die die einzelstaatliche Luftreinhaltung unter bundesstaatliche Kontrolle stellten.

Klagemöglichkeiten, die in den siebziger und achtziger Jahren durch den *Supreme Court* noch erweitert wurden, gegen die Verletzung von Umweltvorschriften, gegen die unzureichende Umsetzung politischer Ziel- und Zeitvorgaben zugunsten einer Überprüfung der bestehenden Rechtsverordnungen und der einzelstaatlichen Umsetzung von Bundesrecht durch die Behörden. Im Falle der USA zeichnet sich das Umweltrecht alles in allem durch eine geringe Trennung zwischen allgemeinen Rahmengesetzen, Durchführungsverordnungen und -vorschriften sowie technischen Normen und Standards aus. Vielmehr versucht man dort, die Luftreinhaltung durch einen umfassenden Gesetzestext unter Hinzuziehung verwaltungs- und privatrechtlicher Auflagen zu bewältigen.

d) Großbritannien

Die britische Umweltpolitik reicht weit in die Vergangenheit zurück, denn durch die Vorreiterrolle Großbritanniens in der Industrialisierung finden sich schon Anfang des 19. Jahrhunderts einige Beispiele für frühe Vorläufer heutiger Umweltgesetze.⁹ Wie in den anderen Ländern beginnt die Geschichte des modernen Umweltrechts aber erst in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, in Großbritannien insbesondere als Reaktion auf den Londoner Smog von 1952, obschon die meisten neuen Gesetze aus den späten achtziger und neunziger Jahren stammen.¹⁰ Drei Besonderheiten kennzeichnen das britische Umweltrecht.

⁹ Mit dem ›common law‹ von 1066 hatte die Rechtsprechung über den Eigentumsschutz bereits früh eine gewisse Handhabe gegen solche Probleme. Erst im 19. Jahrhundert aber entwickelte sich das ›statute law‹ als öffentliches Recht, insbesondere in seiner Eigenschaft als Korrektur des ›common law‹. Hier lassen sich auch die ersten umweltrelevanten Gesetze nennen: der *Public Health Act* von 1848, der auf gewerbliche Anlagen bezogene *Alkali Act* von 1863 sowie der *Rivers Pollution Prevention Act* von 1876 (Kloepfer, 1995: 114-123). Das ›common law‹ bleibt wegen der Möglichkeit von Klagen wegen Unterlassung oder Schadenersatz bedeutsam. Insbesondere die Gefahr der ›private nuisance‹ und der ›public nuisance‹, »which obstructs or causes inconvenience or damage to the public in the exercise of rights common to all Her Majesty's subjects« (in Bothe und Gündling, 1990: 43) ist von Bedeutung, sobald bestimmte Verschmutzungshandlungen zur ›statutory nuisance‹ werden, wie etwa bei den großen Umweltproblemen der fünfziger Jahre.

¹⁰ Stationen des britischen Umweltrechts sind der *Clean Air Act* von 1956 (womit auf die dramatischen Auswirkungen des Londoner Smogs geantwortet wurde), der *Control of Pollution Act* von 1974 mit seinem anlagebezogenen Programm und der *Environmental Protection Act* von 1990. Seit diesem Gesetz gingen umweltrelevante Sachregelungen auch in die *Public Health Law* und die *Country Planning Law* ein.

Erstens muß hervorgehoben werden, daß neue Gesetze die älteren Sachregelungen nur teilweise aufheben, weil das alte Recht durch neue Teilregelungen ergänzt wird. So wird das Umweltgesetz (der *Environmental Protection Act*) von 1990 als große Neuerung angesehen, da dieser Rechtstext nun europäische Regulierungsvorgaben und -philosophien übernimmt und die bisherige britische Politik systematisiert (Weale, 1996 a; Jordan, 1998). Allerdings bleiben einzelne Bestimmungen der *Clear Air Acts* von 1956, 1968 und 1989, des *Control of Pollution Act* von 1974 sowie des *Health and Safety at Work etc. Act* von 1974 teilweise rechtskräftig (Kloepfer, 1995: 122 f.). Zweitens zeichnet sich das britische Recht aus durch die »erstrangige Bedeutung des Richterrechts (›case law‹) und die prinzipiell präjudizierende Wirkung gerichtlicher Entscheidungen« (Kloepfer, 1995: 114). Eine Dynamisierung von Umweltpolitik und -recht ergab sich hierdurch aber nicht, denn »the precedent-bound common-law tradition in Britain had fundamental difficulties in coping with new principles and issues« (Boehmer-Christiansen und Weidner, 1995: 199). Darüber hinaus spielen Gerichte bei der Implementation keine besondere Rolle. Dies ist für die Dynamisierung von Umweltrecht von Nachteil, kann doch die gerichtliche Überprüfung der Vollzugspraxis Neuerungen anstoßen, wie dies in den USA eher der Fall ist. Drittens gibt es in Großbritannien bekanntlich keine geschriebene Verfassung und daher auch keine positivierten Aussagen zum Umweltschutz. Umweltrechtssetzung liegt ausschließlich in den Händen des Zentralstaates und erfolgt in Form von Parlamentsgesetzen (›act of parliament‹), insbesondere aber durch die delegierte Gesetzgebung (›delegated legislation‹) in Form des Verordnungsrechts (›regulations‹, ›rules‹, ›orders‹). Dieses findet Ausdruck in unverbindlichen ›codes of practice‹, ›guidance notes‹ oder ›circulars‹ (Kloepfer, 1995: 116), die von Ministerien oder Umweltbehörden formuliert werden; es materialisiert sich aber ebenfalls in unverbindlichen technischen Normen und Standards, die von privaten Normungsorganisationen festgelegt werden (Marburger, 1992). »Pollution had therefore remained outside the law, until the bringing into force of the 1990 Environmental Protection Act, largely an administrative matter subject to discretionary political intervention« (Boehmer-Christiansen und Weidner, 1995: 118).

Das britische Umweltrecht ähnelt insgesamt einem gesetzgeberischen Flickenteppich (Bothe und Gündling, 1990: 42-46) und ist gekennzeichnet durch eine konsultative und kooperative Rechtsschöpfung und -anwendung sowie durch einen inkrementalistischen Pragmatismus (Lowe und Ward, 1998 a: 7-9). Wie wir gesehen haben, ist das britische Umweltrecht aber im Umbruch begriffen. Denn obschon der *Environmental Protection Act* von 1990 an die bisherige Rechtspraxis anknüpft, führt er doch auch einige Veränderungen ein. Bei vielen Regu-

lierungsbereichen wird stärker zwischen nationaler Programmformulierung (insbesondere im Bereich des Verordnungsrechts, der Normierung und Standardsetzung) und lokaler Implementation unterschieden. Weiterhin werden formale Verfahren und Auflagen sowie verbindliche Zielsetzungen auf Kosten einer verhandlungsbasierten Suche nach der praktikabelsten Lösung gestärkt (Weale, 1996 a; Jordan, 1998; Lowe und Ward, 1998 a). Wie wir noch sehen werden, hingen diese Entwicklungen einerseits mit innerbritischen Bestrebungen zusammen, das inkrementalistisch gewachsene Umweltrecht zu systematisieren. Andererseits schlug sich die Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaften mit ihren formaleren Vorgaben auf das britische Recht nieder. Die sozialwissenschaftliche Forschung ist sich aber über das Ausmaß der Veränderungen nicht sicher. Zumeist wird davon ausgegangen, daß es trotz offenkundiger Veränderungen (Jordan, 1998) zu keinem Paradigmenwandel kam (Weale, 1996 a).

2.1.2. Administrative Formierung der Umweltpolitik

Die Institutionalisierung der Umweltpolitik wurde von einer stetigen Verrechtlichung begleitet und zugleich beflügelt. Diese Verrechtlichung aber hing mit einer fortschreitenden Bürokratisierung des Umweltschutzes zusammen. Denn Umweltpolitik wurde primär ordnungsrechtlich ausgeformt, womit nicht nur der Weisungscharakter der Politik festgeschrieben wurde, sondern auch die bürokratisch-verwaltungstechnische Ausgestaltung staatlichen Handelns. Nicht die Parteiendemokratie blieb Protagonistin des Umweltschutzes, sondern die staatliche Bürokratie. Dies war insofern politisch erwünscht, da sich Bürokratien durch Unparteilichkeit, Allgemeinwohlorientierung, Rechtsstaatlichkeit, Vorhersehbarkeit und Professionalität auszeichnen. In dieser Perspektive können bürokratische Verwaltungsapparate gesellschaftliche Probleme sachlich und angemessen angehen, weil sie nicht von parteipolitischen und wahltaktischen Überlegungen geleitet werden und somit längerfristige Programme oder Strategien verfolgen können, die nicht an den kurzen Zyklen der Legislaturperioden ausgerichtet sind (Majone, 1996 b). Die Effektivität und Effizienz des Umweltschutzes hängt dann sogar von einer starken Bürokratie mit einem ausreichenden Ermessensspielraum ab.

»In a broad sense, politics and administration are to be separated, so that administrative officials can accomplish the tasks of government through the most efficient and effective means possible. Expansive grants of discretionary authority assure that expertise and professionalism can be harnessed in the pursuit of public purposes« (Bryner, 1987: 4).

Zweifelsohne ist die Umweltbürokratie stets an politische (zum Beispiel parlamentarische) Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse rückgebunden – wenn auch die untersuchten Länder sehr unterschiedliche Antworten oder Strategien entwickelt haben. Wie wir im nächsten Kapitel herausstellen werden, gewinnt die Umweltbürokratie aber nicht nur im Zusammenhang mit der Implementation politischer Programme eine herausgehobene Bedeutung. Neben der Mitwirkung an legislativen Projekten in Form von Referentenentwürfen, innerministeriellen Anhörungen oder in Auftrag gegebenen Gutachten kann sie durch die Gesetzeskonkretisierung (Verordnungen, Vorschriften, Erlasse etc.) die praktische Umweltschutzpolitik maßgeblich prägen und leiten. Aus diesen Gründen ist die Umweltbürokratie zum wichtigsten Ansprechpartner politischer und gesellschaftlicher Akteure geworden, wobei sie zugleich zu einer zentralen Zielscheibe der öffentlichen Kritik an der primär ordnungsrechtlich konzipierten Politik wurde.

Insofern lohnt sich ein Blick auf die Bürokratisierung und Verwaltungsermächtigung, die sich im Zuge der Institutionalisierung der Umweltpolitik einstellte und diese wiederum maßgeblich leitete. Allerdings ist zu sagen, daß in den Ländern diese Bürokratisierung unterschiedlich ausfiel, wobei wir im groben zwei Unterscheidungskriterien ausmachen können. Auf der einen Seite stehen Frankreich und Deutschland, wo die Ministerialbürokratie und die staatlichen Vollzugsbehörden im Mittelpunkt der Umweltregulierungsmaßnahmen stehen; im ersten Fall haben wir es mit einer stärker zentralistischen, im zweiten Fall mit einer stärker föderalistischen Grundstruktur des Verwaltungsapparats zu tun. Auf der anderen Seite stehen Großbritannien und die USA, wo semiunabhängige Regulierungsagenturen geschaffen wurden, die sich gar als ›fourth branch of government‹ etabliert haben (Majone, 1996 a; Jasanoff, 1990); auch hier läßt sich wieder eine stärker zentralistische und eine eher föderalistische Variante ausmachen.

Wenden wir uns der Struktur der Umweltverwaltung im einzelnen zu, so lassen sich beim Zuschnitt der Ministerialbürokratien augenfällige Unterschiede erkennen. In Großbritannien wurde das *Department of the Environment* 1970 durch die Fusion verschiedener Ministerien – im einzelnen waren dies die Ministerien für *Housing and Local Government*, *Public Building and Works* und *Transport*¹¹ – geschaffen. Dieses

11 Vorläufer des Umweltministeriums lassen sich in der kommunalen Gesundheitspolitik finden, so etwa das *Local Government Board* von 1875, das 1948 zum *National Health Service* zusammengefaßt wurde, um 1951 zum *Ministry of Local Government and Planning* zu werden. Letzteres nahm insbesondere Inspektionsfunktionen wahr. 1970 entstand dann das besagte Umweltministerium, das allerdings 1974 unter der Labour-Regierung wieder in verschiedene Kompetenzbereiche aufgespalten wurde (Weale, 1996 a; Lowe und Ward, 1998 a).

Super-Ministerium besaß damit seit seiner Gründung ein beachtliches politisches Gewicht, und dies hat sich auch unter der Regierung von Tony Blair nicht geändert. Dennoch sind Umweltfragen im eingeschränkten Sinne immer nur ein kleiner Aufgabenbereich des Ministeriums geblieben (Lowe und Ward, 1998 a: 7). Sie lagen zum Teil in Widerstreit mit anderen Kompetenzen, denn das Ministerium ist auch »the lead department for the construction and mineral industries« (Buller, 1998: 77; auch Weale, 1996 a). Im Bereich der Umweltpolitik gehen seine Kompetenzen über den Umweltschutz im herkömmlichen Sinne hinaus, denn es ist auch für kommunale Finanzfragen, für Reinhaltung, Naturschutz und Landschaftsschutz zuständig. »Trotz der zentralistischen Struktur Großbritanniens besitzt das Ministerium allerdings nur in sehr begrenztem Maße eigene Vollzugskompetenzen und übt insofern lediglich eine Rechts- und Fachaufsicht aus« (Kloepfer, 1995: 116 f.). Die konkrete Regulierungsarbeit liegt bei nachgeordneten Behörden: zum einen bei der *National Rivers Authority*, zum anderen bei dem *Her Majesty's Inspectorate of Pollution* (HMIP), die beide 1996 zur *Environmental Protection Agency* zusammengeführt wurden.

Einen deutlichen Kontrastfall zu Großbritannien bietet das französische Ministerium, das nur ein Jahr später, nämlich 1971, unter Präsident Pompidou gegründet wurde. Es entstand nicht durch Zusammenlegung anderer Ministerien oder Abteilungen, sondern als eine Neugründung durch die Übernahme von Kompetenzen in Regionalplanung und Naturschutz, die bis dahin von der nationalen Planungsagentur DATAR und dem Landwirtschaftsministerium wahrgenommen wurden. Die Kompetenzen für den Wasserschutz wurden erst nachträglich hinzugefügt. Das Ministerium hat folglich einen sehr begrenzten Aufgabenbereich, ist aber in diesem Bereich mit allen relevanten Aspekten der Umweltpolitik befaßt. Das heißt, seine Zuständigkeiten reichen von der Forschungsaufsicht und Rechtssetzung über die Gesetzeskonkretisierung bis hin zur Implementation, wofür es auf einige Außenstellen und Agenturen zurückgreifen kann (Murley, 1995: 138).

Diese Konstruktion hat andere Charakteristika als die britische. Denn einerseits kann das Ministerium kein besonderes politisches Gewicht innerhalb des Kabinetts geltend machen. »From its outset, its influence within the government machine depended largely upon the presidential patronage it enjoyed« (Buller, 1998: 77 f.). Andererseits muß das Ministerium immer in Kooperation mit anderen Ministerien agieren, denn seine Kompetenzen reichen in andere ministerielle Aufgabengebiete hinein oder waren von Anfang an als geteilte Kompetenzbereiche konzipiert. Dementsprechend wurden eine Reihe interministerieller Koordinationsorgane geschaffen, die für die institutionelle Struktur der französischen Ministerialbürokratie insgesamt sehr charakteristisch sind. Zu diesen Einrichtungen gehören

- a) allgemeine interministerielle Organe (zum Beispiel die *Délégation à la qualité de la vie*),
- b) umweltbezogene interministerielle Organe (zum Beispiel die interministeriellen Komitees für National- oder Regionalparks beziehungsweise für den Naturschutz oder die Umwelterziehung),
- c) spezialisierte interministerielle Organe (zum Beispiel die interministerielle Kommission für die Bekämpfung der Luftverschmutzung) (Kistenmacher, Marcou und Clev, 1994: 177; Kloepfer, 1995: 74-76).

Überdies gibt es eine Reihe von interministeriellen Agenturen, die sich der Implementation, Aufsicht und Beratung widmen (siehe unten, S. 56 f.). Durch diese vielfältigen interministeriellen Organe war und ist das Umweltministerium in ressortübergreifende Abstimmungen involviert, die je nach Prioritäten und Agenden den Aktionsradius des Ministeriums sehr stark einengen können. Im Gegensatz zum britischen Umweltministerium aber, das zwar ein »department of the environment«, aber nicht »for the environment« ist (Lowe und Ward, 1998 a: 7), agiert das französische Umweltministerium durch seine klaren Aufgabenbereiche viel stärker als ein Vertreter der Umwelt. »It often appears more as an internal government pressure group than the central focus of a major sectoral policy domain« (Buller, 1998: 77).

In Deutschland ist der Kompetenzbereich des Bundesministeriums noch eingegrenzter. Das deutsche Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit verfügt nur über eine Rahmen- oder konkurrierende Kompetenz und nimmt daher keine Vollzugsaufgaben wahr (Murley, 1995: 151-155). Es befaßt sich deshalb im wesentlichen mit der Erarbeitung umweltbezogener Vorschriften, denn die Länder haben alle eigene Umweltministerien, und ihnen kommen Exekutivfunktionen zu (Hartkopf und Bohne, 1983: 157-159). Damit verfügt das Bundesministerium über keinen Unterbau, sieht man von den Agenturen (dem Bundesumweltamt und der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie) einmal ab. Im Vergleich zu Frankreich läßt sich also sagen, daß das Aufgabenfeld noch stärker auf die eigentlichen Kernkompetenzen ausgerichtet ist, und zwar auf die Bereiche Naturschutz, Landschaftsschutz, Emissionsschutz, Gefahrenabwehr und Grundlagenforschung. In Frankreich ist das Arbeitsgebiet breiter angelegt, insbesondere durch die Einbeziehung der Aspekte der Naturnutzung durch den Menschen (zum Beispiel Jagd, Fischerei). In Deutschland konzentriert sich die Arbeit des Ministeriums weniger auf die interministerielle Koordination. Vielmehr erhalten spezifische Themen und Problembereiche des Umweltschutzes im engeren Sinne eine wesentlich größere Aufmerksamkeit, wie dies am Beispiel des sauren Regens und des Waldsterbens während der achtziger Jahre und im Falle der Atompolitik während der neunziger Jahre deutlich zu erkennen ist.

In der Tat lassen sich in beiden Ländern unterschiedliche Schwerpunkte in der politischen Arbeit der Ministerien erkennen: »In Frankreich scheint mehr die horizontale, also sektorale Koordinierungsfunktion im Vordergrund zu stehen, während in Deutschland nicht zuletzt aufgrund der Länderkompetenzen die vertikale Koordinierungsfunktion im Mittelpunkt steht« (Kistenmacher, Marcou und Clev, 1994: 180).

Kommen wir schließlich zu den USA, so fällt zunächst auf, daß es gar kein eigenständiges Umweltministerium gibt, sondern vielmehr eine Regulierungsbehörde, die *Environmental Protection Agency* (EPA), die den Ministerien aber rangmäßig nahesteht. Die EPA ist als Teil der Exekutive unmittelbar dem Präsidenten verantwortlich, aber nicht weisungsabhängig, denn politisch wird sie vom Kongreß kontrolliert und geleitet. Die EPA ist für den Vollzug aller umweltpolitischen Bundesgesetze zuständig und hat – innerhalb politischer Ziel- und Zeitvorgaben – weitreichende Rechtssetzungsbefugnisse auf der Verordnungsebene. Zugleich übernimmt die EPA die Funktionen der Normierung und Standardsetzung, denn sie formuliert – wieder im politischen Auftrag – bindende Luftqualitäts- und anlagebezogene Emissionsstandards, wobei sie hierfür auch auf die einzelstaatlichen Behörden zurückgreifen kann (Kraft, 1996: 105-108). Schließlich fungieren ihre zehn Regionalbüros als Bindeglieder zu den Einzelstaaten, deren Immissionsschutzprogramme und Implementationspläne sie beaufsichtigen. Insofern kombiniert die EPA »legislative, judicial and executive functions (rule-making, adjudication and enforcement in the terminology of American administrative law)« (Majone, 1996a: 15). Allerdings teilt sich die EPA ihre Zuständigkeiten auch mit anderen Ministerien und Behörden, denn die Regulierung der »federal lands« (immerhin ein Drittel der Fläche der USA) liegt beim *Department of the Interior*, während der Arbeitsschutz bei der *Occupational Health and Safety Administration* und beim *Department of Labor* angesiedelt ist (Kloepfer, 1995: 219 f.; Switzer und Bryner, 1998: 45-49).

Die EPA macht uns auf ein zweites wichtiges Standbein der nationalen Umweltverwaltung aufmerksam. Denn in den USA spielen Regulierungsbehörden in einer Vielzahl von Politikfeldern eine wichtige Rolle. Auch im europäischen Kontext nimmt ihre Bedeutung bei der Planung, Beratung und Implementation stetig zu. Anders als bei den Ministerien, bei denen Verwaltungs- und politische Aufsichts- und Lenkungsfunktionen zusammenfallen, treten die Regulierungsbehörden als unabhängige Expertenagenturen auf (Majone, 1996a; Bryner, 1987). Nach Majone kommt hier eine andere Auffassung politischer Problemlösung ins Spiel, denn die Vorstellung einer *Regulierung* gesellschaftlicher Probleme wird zu einem zentralen Bezugspunkt. Das heißt, es geht um die Schaffung von »rules issued for the purpose of controlling the manner in which private and public enterprises conduct their operations« (Ma-

jone, 1996a: 9). Der Staat will mittels dieser Behörden weniger in den Markt direkt intervenieren als diesen korrigierend regulieren. In Europa hingegen sind »state dirigisme and bureaucratic centralization« (Majone, 1996a: 10) viel charakteristischer, denn der interventionistische Staat war nicht selten auch Eigentümer von Unternehmen und Ländern: »public ownership has weakened, instead of strengthening, the regulatory capacity of the state. By confusing the roles of manager and regulator, and effectively subordinating the latter to the former, public ownership has impeded the development of specialized regulatory institutions« (Majone, 1996a: 23).

Im Vergleich hierzu besitzen die USA eine lange Tradition des »rule-making«, die bis auf den *Interstate Commerce Act* von 1887 zurückgeht. Seit dem New Deal aber wurde die Institutionalisierung vieler Politikfelder vornehmlich durch eine Etablierung von Regulierungsbehörden begleitet und vorangetrieben. So entstanden in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts 43 Regulierungsbehörden oder -programme und in den sechziger Jahren 53. Zwischen 1970 und 1980 wurden sogar 130 größere Regulierungsgesetze auf den Weg gebracht (Bryner, 1987: 13). In Europa war »regulatory rule-making« bis zur Privatisierungspolitik der achtziger und neunziger Jahre unbedeutend – und dies ist im Bereich der Umweltpolitik noch heute der Fall. Es bestehen zwar unabhängige Agenturen oder halbstaatliche Regulierungsstellen auch in den europäischen Ländern, sie sind aber zumeist an das Umweltministerium rückgebunden oder arbeiten unter seiner Aufsicht. Zudem gibt es die Tendenz, spezifische Agenturen mit konkreten Regelungsaufgaben zu schaffen oder zu beauftragen. Zwischen den europäischen Ländern ergeben sich allerdings wichtige Unterschiede im Hinblick auf den Tätigkeitsbereich dieser Agenturen. In Großbritannien verfügen die Regulierungsbehörden traditionell über eine größere Unabhängigkeit vom Ministerium, denn gerade dem geschichtsträchtigen *Alkali Inspectorate* oblag schon seit 1863 die Formulierung und Umsetzung der ersten anlagebezogenen Immissionsschutzaufgaben, und seine Regulierungspraktiken haben den britischen Regulierungsstil maßgeblich geprägt (Dingle, 1988; Hill, 1983; Weale, 1996a: 108-110). Auch seine Nachfolgebehörden besaßen weitreichende Kompetenzen bei der Erarbeitung von Verordnungen, Richtlinien, Grenzwerten und Standards und übernahmen darin Funktionen der Programmformulierung und Implementation zugleich. Dieses Spezifikum hat mit dem inkrementalistischen, pragmatischen und einzelfallorientierten Politikstil Großbritanniens zu tun, denn die »inspectors« sollten die für ihre Regulierungspraxis adäquaten Instrumente selbst definieren.

Zunächst gab es für verschiedene Regulierungsbereiche und Regionen eigene Behörden. Erst mit dem 1986 gegründeten *Her Majesty's Inspectorate of Pollution* (HMIP) wurden verschiedene Behörden zu-

sammengefaßt, so das *Radiochemicals Inspectorate*, das *Hazardous Waste Inspectorate*, das *Water Quality Inspectorate* und, wohl am wichtigsten, das *Industrial Air Pollution Inspectorate*, das auf das geschichtsträchtige *Alkali Inspectorate* von 1863 zurückgeht (Weale, 1996a: 108-110). Dabei wurde das *HM Inspectorate of Pollution* explizit als Nachfolger des ersten ›inspectorate‹ konzipiert, um die geschichtliche Kontinuität des britischen Regulierungsstils zu dokumentieren. An der Zusammenfassung der verbliebenen Regulierungsbehörden und der Gründung der *Environmental Protection Agency* (EPA) offenbart sich allerdings nach Meinung von Lowe und Ward (1998a) eine grundlegendere Systematisierung und Formalisierung der britischen Umweltpolitik, die auch eine stärkere Differenzierung der Funktionen – zwischen Ministerien und Vollzugsbehörden, zwischen Programmformulierung und Implementation – nach kontinentaleuropäischem Muster nach sich zieht. Die britische EPA wird auf diesem Wege stärker auf die eigentlichen Implementationsfunktionen zurückgestuft.

»The latter functions have increased as a result of European legislation since the agencies are seen to offer to government an efficient means of centralising policy implementation. However, their policy advice and agenda-setting roles have shrunk, as the focus of policy making has shifted to Brussels and they have been marginalised from the policy process« (Lowe und Ward, 1998 c: 103).

Die britische EPA vereinigt deshalb nicht so viele Aufgabenbereiche und Funktionen wie die US-amerikanische Schwesterbehörde. Denn zum einen spielt das britische Umweltministerium eine immer größere Rolle als politisches Verhandlungszentrum und als Aufsichts- und Lenkungsapparat. Zum anderen arbeitete vor allem das HMIP mit anderen Behörden zusammen. Auf regionaler und lokaler Ebene kooperierte es mit den ›counties‹ und ›districts‹ im Bereich der Abfallentsorgung und Raumplanung (Weale, 1996 a: 108-110). Auf nationaler Ebene arbeitete es mit anderen Fachbehörden zusammen, zum Beispiel mit der *Health and Safety Executive* (der Gesundheits- und Sicherheitsbehörde) und der *Waste Regulatory Authority* (der Abfallbehörde) (Kloepfer, 1995: 116 f.).

In Frankreich stehen die Agenturen stärker unter der Aufsicht der Ministerien. Dabei läßt sich erkennen, daß die Ministerien eine Vielzahl von Agenturen für die Bewältigung konkreter Regulierungsaufgaben geschaffen haben. Als erstes ist die *Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie* (ADEME) zu nennen, die sich mit Forschung, Datensammlung, Information und Technologieentwicklung beschäftigt und auch den Fonds der ›taxe parafiscal‹ betreut. Weiterhin gibt es das *Institut National de l'Environnement et des Risques* (INERIS), das sich der Bestimmung anlagebezogener Risiken und Umweltqualitätsstan-

dards widmet. Das *Institut Français de l'Environnement* (IFEN) befaßt sich seinerseits mit der Datensammlung im Bereich der Umweltqualität, wie auch schließlich eine Vielzahl von Meßnetzwerken im Auftrag des Umweltministeriums arbeiten (Murley, 1995: 138 f.). Bei der Implementationsarbeit setzt das Umweltministerium auf die *Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement* (DRIRE), die in den verschiedenen Regionen ihre Dienststellen haben. Weiterhin besitzt das Umweltministerium auf regionaler Ebene eine untergeordnete Behörde, die *Direction Régionale de l'Environnement* (DRE), die in Folge des nationalen Umweltprogramms von 1991 gegründet wurde, um die bislang verstreuten Dienststellen (regionale Umwelt- und Architekturstellen, Wasserbauämter sowie hydrologische Dienste des Infrastrukturministeriums) zusammenzufassen (Kistenmacher, Marcou und Clev, 1994: 177). Die verschiedenen Agenturen übernehmen Aufgaben der Beratung und Forschung (nationale Agenturen) oder der Implementation und Kontrolle (regionale Außenstellen und Büros). Die Vielfalt der spezialisierten Agenturen hebt zum einen die Zentralität der Ministerialverwaltung hervor. Zum anderen ist besonders kennzeichnend, daß nur einzelne Agenturen dem Umweltministerium primär oder ausschließlich zuarbeiten (INERIS, IFEN, DRE) und daß bei anderen Agenturen weitere Ministerien weisende oder unterstützende Funktionen übernehmen (DRIRE, ADEME), wodurch sich das Ziel einer interministeriellen Abstimmung – insbesondere zwischen Umwelt- und Industrieministerium – erneut einstellt (Borgards, 2001: 79-85).

Auch in Deutschland gibt es keine zentrale Regulierungsbehörde nach US-amerikanischem Muster. Allerdings sind thematisch spezialisierte Agenturen von Bedeutung. Zum einen sind die dem Umweltministerium direkt nachgeordneten Agenturen zu nennen: zum Beispiel das Bundesumweltamt und die Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie. Diese übernehmen zumeist Forschungs- und Beratungsfunktionen bei legislativen Projekten, hier insbesondere Aufgaben der Datensammlung, der Umweltforschung und der Forschungs-koordination (Hartkopf und Bohne, 1983: 132-134; Kistenmacher, Marcou und Clev, 1994: 178). Daneben sind auch andere Ämter benachbarter Politikfelder von Relevanz, zum Beispiel das Bundesgesundheitsamt, das anwendungsbezogene Fragen der Umweltforschung behandelt (zum Beispiel im Bereich der Wasser-, Boden- und Lufthygiene) oder auch Überprüfungsaufgaben beim Vollzug der Lebensmittel- und Pflanzenschutzgesetze wahrnimmt (Hartkopf und Bohne, 1983: 133). Ihre Unabhängigkeit gegenüber den Ministerien ist sehr eingeschränkt, weshalb Marian Döhler (2001) annimmt, daß Regulierungsbehörden in absehbarer Zeit in Deutschland keine besondere Bedeutung erlangen werden.

2.2. Der ›hybride‹ Staat: Umweltpolitik im Strudel von Regulierung, Deregulierung und Reregulierung

Die Institutionalisierung der Umweltpolitik folgte einer ambivalenten Entwicklung. Auf der einen Seite wurde der Kampf gegen Umweltzerstörung und Raubbau als hoheitliche Aufgabe des Staates etabliert, womit seine Verantwortung für die Sicherung des Allgemeinwohls heutiger und künftiger Generationen verankert wurde. Auf der anderen Seite aber hat man den staatliche Regulierungsauftrag kritisch beäugt und kommentiert, denn Umweltpolitik wurde als ein weiteres Beispiel dafür angesehen, daß der Staat sein Gewaltmonopol und Interventionsrecht stetig ausbaut. Der Staat ist dieser Meinung nach weniger ein Problemlöser als ein Teil des Problems selbst, da Umweltpolitik letztlich nur öffentliche Ausgaben und private Aufwendungen erhöht und bürokratische Interventionen ausweitet, die schwerfällig, schlecht fokussiert und damit oftmals ineffizient und ineffektiv sind. Diese Kritik war Teil einer allgemeinen Debatte um »the reinvention of government« (Osborne und Gaebler, 1993), die sich auf die weitere Ausgestaltung der Umweltpolitik auswirkte. In manchen Ländern wurde der Ausbau der Umweltpolitik gar unter dem Zeichen dieser neuen Auseinandersetzung um Deregulierung und Flexibilisierung, Dezentralisierung und Privatisierung, Freiwilligkeit und Kooperation betrieben.

2.2.1. Ordnungsrecht im Visier gesellschaftlicher Kritik

Von den Befürwortern eines dezidierten Umweltschutzes wurde jeder weitere Schritt einer rechtlichen Festschreibung als Erfolg und Fortschritt gefeiert. Aus dieser Sicht bedeutete die wachsende Regelungsdichte und -tiefe zugleich die fortschreitende Verwirklichung einer umfassenden und vorausschauenden Problemlösung. Denn die ordnungsrechtliche Regulierung gebot dem Raubbau an der Natur Einhalt, eben weil der Umweltschutz zu einem kollektiv verbindlichen und vom Staat kontrollierten Ziel wurde. Kritik an der staatlichen Umweltpolitik galt deshalb auch zumeist als Versuch, Fortschritte der Umweltpolitik aufgrund partikularer oder kurzsichtiger Interessen zu verhindern.

Die politische Auseinandersetzung der sechziger und siebziger Jahre hat sich deshalb eher auf die Gewichtung des Zieles als auf die Wahl der Mittel oder Instrumente konzentriert. Man war entweder für mehr Umweltpolitik und damit auch gleichzeitig für mehr staatliche Aufsichts- und Kontrollaufgaben, oder eben gegen mehr Staatlichkeit und mehr Umweltschutz zugleich. Es wurde also über die Wünschbarkeit

von Umweltpolitik diskutiert, so als ob die Ernsthaftigkeit des Umweltschutzes durch das Ausmaß der rechtlichen Fixierung und bürokratischen Kontrolle dokumentiert würde. Die Frage aber, ob nicht andere Instrumente vorzuziehen seien, gehörte zu einem Themenkomplex, der sich erst allmählich innerhalb der öffentlichen Debatte etablierte. Diese Neuausrichtung, die sich zunächst in den USA und Großbritannien, sodann in Deutschland und Frankreich einstellte, hatte ihren Ursprung in einer allgemeinen Kritik am Ordnungsstaat, die im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik besonders offensiv vorgebracht wurde, aber auch auf das Feld der Umweltpolitik hinüberschwappte. Mit der Zeit hat diese Kritik die Fronten aufgeweicht, denn die Vermutung, daß das Ordnungsrecht nicht im erwünschten Maße Erfolge erzielen konnte, machte sich allmählich breit. In den neunziger Jahren kam es daher zu einer Themenverschiebung, denn nun ging es verstärkt um die Frage, wie Umweltschutz gestaltet werden könnte, ohne daß sich Pyrrhussiege oder Problemverschiebungen ergaben. Den Wortführern zufolge ging es um eine pragmatischere und reflexivere Herangehensweise, bei der Irrwege oder nicht-intendierte Folgeprobleme ›nüchtern‹ bewertet und Alternativen ›sachlich‹ nach Effektivitäts- und Effizienzkriterien ermittelt würden. Aber auch unter den Umweltpolitikern und -verbänden kam es im Laufe der neunziger Jahre zu einer strategischen Neuorientierung. Viele von ihnen wandten sich nun den neuen Leitlinien und -bildern der ›ökologischen Modernisierung‹ und ›radikalen Effizienzrevolution‹ zu (Brand, Eder und Pofperl, 1997: 205-207; Walk und Brunnengräber, 2000: 157-192).

Viele dieser Argumente gehen explizit oder implizit auf sozialwissenschaftliche Forschungsarbeiten der siebziger und achtziger Jahre zurück, die Formen und Möglichkeiten der institutionalisierten Politik kritisch untersucht haben. Diese Studien setzten an verschiedenen Punkten an. So sind zunächst die Arbeiten von Michel Crozier (1979) zu nennen, der die Naivität der juristischen und bürokratischen Rationalität geißelte. Denn entgegen ihren Erwartungen seien ausgeklügelte Dekrete keinesfalls in der Lage, die Realität direkt und punktgenau im Sinne des Gesetzgebers zu verändern, weil diese Realität nach eigenen soziologisch zu benennenden Mustern funktioniert. Diese Strukturen gelte es bei der politischen Steuerung antizipierend zu berücksichtigen, weshalb er den moderaten und umsichtigen Staat auf den Plan rief. Peter Blau (1967) hat bereits früh das Problem der Eigendynamik bürokratischer Organisationen untersucht und aufgezeigt, daß sie eigene »organizational needs« entwickeln, die ihre Beziehungen zur gesellschaftlichen Umwelt leiten. In diesem Zusammenhang kommt es nach Merton (1968: 249-260) auch zum ›displacement of goals‹, wonach die einmal gewählten bürokratischen Mittel zur Erreichung gesellschaftlicher Vorhaben zu den eigentlichen Zielen bürokratischen Handelns selbst wer-

den. Wolf (1988) greift diese Überlegungen auf, um auf die Eigengesetzlichkeiten legal-bürokratischer Herrschaft im Sinne Webers zu verweisen. So argumentiert er, daß sich im Kernbereich der regulativen Umweltpolitik eine sachlich informierte Politik etabliert hat, der es um verallgemeinerungsfähige empirische Entscheidungsgrundlagen geht. Auf der Ebene des Rechts führt das zu konditionalen Rechtsprogrammen, die Tatbestand und Rechtsfolgen strikt verknüpfen, womit dann Sachfragen gewissermaßen auf Vorrat entschieden werden können, noch ehe sie praktisch oder politisch problematisch virulent werden. Auf institutioneller Ebene führt dies zu einem immer weiter in Fachbehörden differenzierten Unterbau der politischen Verwaltung. Dieser generiere »verschiedene Arenen disparater Teilpolitiken, die von ganz unterschiedlichen disziplinären Erkenntnis- und Handlungskonzepten geprägt sein können. Ressortegoismen erhalten durch die Fragmentierung gesellschaftlicher Zusammenhänge in der arbeitsteiligen Problemzerkleinerung der Spezialisten ihre wissenschaftliche Legitimation« (Wolf, 1988: 171 f.). Damit sind für ihn Regulierungsschleifen und Normenkaskaden, ein technischer Autoritarismus und staatlicher Dirigismus sowie zahlreiche Vollzugsdefizite vorprogrammiert, denn die weitere Ausformung und Entwicklung des Umweltschutzes folgt eher der Eigendynamik einer Bürokratisierung kraft Recht und Wissen als den situativen und gesellschaftlichen Bedingungen einer erfolgreichen Umsetzung.

Bryner (1987) sieht im US-amerikanischen Kontext eine ähnliche Gefahr der ordnungsrechtlich-bürokratischen Erstarrung von Politik. Denn die konkrete Regulierungsarbeit ist einer Reihe von verwaltungsrechtlichen Auflagen unterworfen, die die Transparenz, Kontrolle und politische Verantwortlichkeit der behördlichen Willensbildung und Entscheidungsfindung sichern sollen und den Ermessensspielraum der Regulierungsbehörden deshalb ganz bewußt einengen. Die verwaltungsrechtlichen Auflagen, die mit dem *Administrative Procedure Act* von 1946 zuerst konkrete Konturen annahmen, sprechen den Gerichten eine besondere Rolle bei der Überprüfung und Kontrolle der Arbeit dieser Regulierungsagenturen zu. Dies führte zu einer ausgesprochenen »judicialization« der politischen Regulierung und damit zur Ablenkung von den eigentlichen Themen- und Problembereichen, die es zu regeln galt. Bryner spricht deshalb vom »impulse of government to escape politics through the legal process« (Bryner, 1987: 16), womit nicht nur die Gerichte als Austragungsort politischer Kämpfe gemeint sind, sondern auch das regulative »rule-making«, das die politische Entscheidungsfindung außerhalb des Gerichtssaals einer verwaltungsrechtlichen Formalisierung unterwirft.

Die Verrechtlichung und Bürokratisierung bringt also eigene Strukturen, Zwänge und Handlungslogiken mit sich, weshalb die bisherigen

umweltpolitischen Erfolge nicht zuletzt durch eine längerfristige Erstarrung erkaufte wurden. So argumentieren Weale u. a. (1996), daß die Institutionalisierung der Umweltpolitik keinesfalls nur rationalen Erwägungen folgte. Vielmehr sei sie durch die etablierten Ressort- und Verwaltungsstrukturen der jeweiligen Länder determiniert worden: »the creation of a new ministry or specialist agency arises from the amalgamation of existing units. The wrenching of these units from their existing position within the bureaucratic structure provides an occasion for turf disputes and resistance from those bodies who are in danger of losing some of their functions« (Weale u. a., 1996: 270). In diesem Sinne ist »bureaucratic inertia« ein wesentlicher Grund für die Veränderungsresistenz und den Reformstau der einmal etablierten Politikmuster, was die Autoren als ein gewichtiges Problem bei der Erzielung notwendiger Fortschritte im Umweltschutz werten.

Viele dieser kritischen Analysen stützten sich auf eine Untersuchung der praktischen Regulierungs- und Steuerungsarbeit vor Ort. So hat die Implementationsforschung der siebziger und achtziger Jahre umfassend und überzeugend belegen können, daß der Vollzug eigenen Interaktionszwängen unterliegt, die bei der Erarbeitung der Gesetzestexte in der Regel nicht bedacht wurden (Toonen, 1985; O'Toole, 1993; Caillosse, 1988; Glasgow, 1999: 693 f.). Mayntz und Derlien stellten bereits 1978 fest, daß Vollzugsdefizite nicht vorrangig an etwaigen Schwächen des gesetzlichen Instrumentariums (zum Beispiel des Bundesimmissionschutzgesetzes, BImSchG) festzumachen seien. Vielmehr argumentieren die Autoren, »daß der gesetzliche Spielraum für Emissionsbeschränkungen nicht voll ausgeschöpft wird« (Mayntz und Derlien, 1978: 37), womit die Vollzugspraxis selbst in das Zentrum der Aufmerksamkeit rückte. Für die Vollzugsdefizite wurden nun einige Gründe genannt: Neben der unzureichenden Ressourcenlage und technischen Ausstattung, der ungünstigen internen Organisation der Behörden und den problembehafteten zwischenbehördlichen Beziehungen wurden vor allem die vollzugsrelevanten Kooperationsbeziehungen zwischen Behörden und Betreibern als Problem ausgemacht, denn diese sorgten für eine reaktive und moderate Vollzugspraxis. Diese Ergebnisse machten auf die paradoxe Tatsache aufmerksam, daß der mächtige Steuerungsstaat oder »État providence« sowohl bei der legislativen Entscheidungsfindung wie auch bei der konkreten Genehmigungspraxis in ein Netz gegenseitiger Konsultationen, Verhandlungen und Absprachen involviert ist, innerhalb deren er auf konkrete Tauschbeziehungen angewiesen ist (zum Beispiel Bohne, 1981; Benz, 1994: 26-28; Lascoumes und Valluy, 1996; Dose, 1995; Dose und Voigt, 1995). Solche Interaktions- und Kooperationsbeziehungen erklären damit die vielfältigen Beißhemmungen eines ansonsten zum Durchgreifen autorisierten Staates.

Dieses Problem haben die Umweltökonomien, Verwaltungs- und Poli-

tikwissenschaftler aufgegriffen und in seinen Implikationen weiter zugespitzt. Denn das Problem besteht nicht nur darin, daß Behörden ihre formellen Kompetenzen nicht immer im Rahmen des Möglichen oder Notwendigen ausnutzen. Vielmehr müsse man auch bei den Verursachern davon ausgehen, daß eine Befolgung von Ge- und Verboten eher die Ausnahme, eine Nichtbefolgung dagegen eher die Regel ist. So zeigten Untersuchungen der Vollzugswirklichkeit in den USA, daß man es mit einer »continuing non-compliance in air and water pollution control« zu tun habe (Russell, 1992: 199). Und diese ernüchternde Erkenntnis galt auch für Deutschland, denn nach Welsch (1992) gab es eine Zunahme der Übertretungen und der damit einhergehenden strafrechtlichen Verfahren während der achtziger Jahre – wobei es nicht auszumachen ist, ob dies an einer geringeren Befolgungsbereitschaft der Betreiber und/oder an einer konsequenteren Kontrolle und Verfolgung lag. Welsch verweist darauf,

»that the number of violations of the water pollution laws has steadily increased from 4531 in 1981 to 10 529 in 1987. This is clear evidence that it would be naive to rely on voluntary compliance. For air pollution, absolute figures are in the range of 118 to 415 and show a considerable volatility. The divergence in absolute figures between the two media may be due to the fact that air pollutants, once released, are widely dispersed and much more difficult to trace back to the source than water pollutants« (Welsch, 1992: 217).

Die Wahrscheinlichkeit einer Nicht-Befolgung ist auch deswegen so groß, weil die Möglichkeiten einer engmaschigen Kontrolle begrenzt sind. Geht es um die Installation von Anlagen (zum Beispiel Filteranlagen), so ist eine Überprüfung relativ problemlos. Ob aber diese Anlagen im gewünschten Sinne eingesetzt und ob umweltfreundlichere Rohstoffe, Verfahren und Praktiken auch genutzt werden, ist schwierig nachzuprüfen, sobald wir es mit Schadstoffen zu tun haben, die bereits in geringen Mengen schädigende Wirkungen haben, und sobald wir es mit verschiedenen emittierenden Anlagen zu tun haben (Russell, 1992: 199 f.). In diesem Sinne wurde betont, daß die Defizite des Ordnungsrechts nicht situativer oder punktueller, sondern vielmehr struktureller Natur seien. Dies liegt auch daran, daß dieses Instrumentarium auf das Polizeirecht zurückgeht (Wolf, 1988; Kloepfer, 1994: 34-38). Einer derart konzipierten Regulierung gehe es vor allem um eine Gefahrenabwehr, die auf Befehl und Gehorsam beruht und auf die Regelung der Zweierbeziehung zwischen Umweltbehörde und Verursacher zugeschnitten ist (Hartkopf und Bohne, 1983: 247). Damit widerspreche sie der ökonomischen Rationalität der Akteure, die sie zu regeln strebt, gleich mehrfach. Denn zum einen ist ihr die Idee knapper Güter, mit denen es effizient zu haushalten gilt, fremd. Zum anderen behandelt das Ord-

nungsrecht ein bestimmtes Verhalten prinzipiell immer gleich, womit die Idee selektiver Anreize unerschlossen bleibt. So »widerspricht es dem Gedanken der Knappheit und der Ressourcenschonung, daß die Einhaltung oder Unterschreitung von Umweltstandards wirtschaftlich nicht belohnt wird« (Hartkopf und Bohne, 1983: 247).

Vor diesem Hintergrund verweisen die Umweltökonomien auf zwei mögliche Antworten auf Vollzugsdefizite. Einerseits gebe es die Möglichkeit einer punktgenaueren Verschärfung der Regulierungspraxis. Dies ist für Russell (1992: 201) umweltökonomisch geboten, denn »sources need considerable encouragement to comply because each is tempted by potential cost savings to violate«. Für diesen Zweck schlug er vor, die Kosten einer Nicht-Befolgung durch die Veränderung der Rahmenbedingungen zu erhöhen, und nannte drei konkrete Maßnahmen: regelmäßiges ›monitoring‹ ohne vorherige Ankündigung, eine klarere Definition der Verfehlungen und eine Verschärfung der Sanktionen.

Diese Verschärfung ordnungsrechtlicher Vorgaben und Kontrollen kann die angesprochenen Probleme aber nicht grundsätzlich lösen. Denn die genannten Schwierigkeiten einer effektiven Kontrolle bleiben prinzipiell erhalten – und damit auch die Option einer Nicht-Befolgung. Die Verschärfung ordnungsrechtlicher Kontrollen und Sanktionen führt zudem zu einer Stärkung der strukturellen Defizite des ordnungsrechtlichen ›command and control‹-Ansatzes. Denn einerseits müssen Verletzungen und Übertretungen spezifiziert, Kontrollmechanismen zeitlich und flächendeckend ausgeweitet und vermehrte Rechtsstreitigkeiten in Kauf genommen werden – wofür weder der politische Wille noch die notwendigen Ressourcen vorhanden sind. Andererseits ist zu bedenken, daß diese Verschärfung die Befolgungsbereitschaft eher unterminiert. In den USA zum Beispiel kam es seit den siebziger Jahren zu einer stetigen Verschärfung der gesetzlichen Auflagen, denn man hoffte, durch ebendiese Verschärfung die Defizite der Zielerreichung zu beseitigen. Dieses »progressive ratcheting of environmental law«, das O'Leary (1993) in verschiedenen Regulierungsbereichen ausgemacht hat, erhöhte die Vollzugsdefizite durch die Mehrung von Auflagen und Fristen nur noch mehr. Zudem wurde es für ein zunehmend feindliches Verhältnis zwischen Industrie und Politik verantwortlich gemacht, denn es versetzte die staatlichen Behörden in eine kommandierende und kontrollierende Rolle, zugleich drängte es aber die regulierten Unternehmen in eine prinzipielle Ablehnungs- und Anfechtungsbereitschaft staatlicher Maßnahmen (Vogel, 1986).

Nach Vogel übernimmt Großbritannien mit seinem wesentlich kooperativeren Verhältnis zwischen Regulierenden und Regulierten eine Vorbildfunktion. Denn britische Umweltpolitik

»enjoys a relatively high degree of legitimacy among the diverse constituencies affected by it, while at the same time it manages to avoid the time-consuming and expensive lobbying and legal wrangling that exists in the United States. While Britain has devoted fewer resources than the United States to reducing air and water pollution over the last decade, what it has committed appears to have been allocated much more efficiently. Environmental policy in the U. K. has also been free of the unpredictability and abrupt changes in direction that have taken place in the United States« (Vogel, 1996: 84).

Es ist kein Zufall, daß Kritik am ordnungsrechtlichen ›command and control‹-Ansatz zuerst und am dezidiertesten in den USA geäußert wurde. Denn dort kam es sowohl zu einer sprunghaften Ausweitung der ›statutory laws‹ und ›regulatory rules‹ als auch zu einem rasanten Bedeutungsgewinn unabhängiger Regulierungsbehörden – worauf wir bereits verwiesen hatten. Aber auch die Gerichte, die zur zentralen Kontrollinstanz gesetzlicher Verfügungen und konkreter Regulierungsbehörden wurden (Majone, 1996 b), stießen eine stetige Verrechtlichung und Vergerichtlichung der Politik an. Gary Bryner (1987: 34-40) hat dargelegt, daß diese legalistische Orientierung Verfahrensfragen auf Kosten der politischen Inhalte stärkte, die Koordination der verschiedenen staatlichen Behörden und Politikfelder erschwerte, die Kosten der Politikformulierung und Implementation erhöhte, die Rolle wissenschaftlicher Expertise durch den gerichtlich inszenierten Streit der Gutachter unterminierte und eine Reihe von Vermittlern stärkte (Rechtsanwälte, Lobbyisten, PR-Agenturen etc.), die ein besonderes Interesse an Verfahrensfragen haben. Wie Vogel (1996) urteilt auch Bryner, daß diese legalistisch-adversielle Orientierung nicht gerade zu einer Kultur der Kooperation und Konzertierung beiträgt. »Participants in adversary proceedings have great incentives to emphasize the differences between the parties involved, conceal information damaging to their positions even though it would help resolve the dispute or improve the eventual decision, and use delaying tactics to slow down administrative action« (Bryner, 1987: 35).

Die progressive Verschärfung von Auflagen und die inkrementale Erhöhung der Regulierungsdichte verschärfte den Widerstand gegen die etablierte Umweltpolitik, da man die Eigendynamik hinter dem legalistisch-inkrementalen Politikstil erkannte:

»The primary source of the problem is our nation's incremental approach to environmental law making. Step by step, year by year well-meaning congresspersons pass environmental law after environmental law, ratcheting requirements higher and higher. Rarely does Congress examine the cumulative effect of environmental law, the regulations that implement environmental laws, or judicial decisions interpreting those laws« (O'Leary, 1993: 134).

Die Befürchtung wuchs, daß der US-amerikanische Politikstil dieser Eigendynamik vollends unterworfen würde, weshalb eine Reformierung oder Umkehr – wenn überhaupt – nur mit größter Anstrengung gelingen könne (Wagner, 1992: 45 f.).

2.2.2. Leitbilder der politischen Umsteuerung: Deregulierung, Privatisierung und Dezentralisierung

Die Veränderungen der öffentlichen Diskussionen und der politischen Agenden lassen sich an drei Elementen festmachen, die mit den konservativen (sprich: neoliberalen) Umwälzungen der siebziger bis neunziger Jahre identifiziert werden können und hier ihre eigentliche Staatsdoktrin wiederzufinden scheinen: Deregulierung, Privatisierung und Dezentralisierung. In den behandelten Ländern spielen diese verschiedenen Elemente eine unterschiedliche Rolle, einfach deshalb, weil die Ausgangslage der Länder verschieden war. Im folgenden sollen diese Elemente im einzelnen erörtert werden, veränderten sie doch den Kontext und die Strukturen der nationalen Umweltpolitik maßgeblich.

a) Privatisierung

Als erstes ist die Privatisierungspolitik zu nennen, die in den europäischen Ländern, allen voran in Großbritannien, zu einem unverkennbaren Element der Politik der konservativ-neoliberalen Regierungen wurde, insbesondere weil in diesen Ländern der staatliche Besitz und die staatliche Aufsicht zentraler Produktionsbereiche eine viel längere Tradition hatte und lange Zeit auch der Vorstellung einer dem Gemeinwohl dienenden Interventionspolitik entsprach (Majone, 1996 a). Die Privatisierungswelle der achtziger Jahre leitete deshalb eine radikale Kehrtwende ein, wobei diese Politik unter der konservativen Regierung von Margaret Thatcher einsetzte. Nach Angaben von Grimstone (1990) waren in Großbritannien die staatlichen Unternehmen Ende der siebziger Jahre für ein Siebtel der Gesamtinvestitionsmenge und für 10 Prozent des Bruttoinlandsproduktes verantwortlich. Dabei dominierten sie im Bereich von Verkehr, Energie, Telekommunikation, Stahl und Schiffsbau. Zehn Jahre später lag fast die Hälfte des bislang staatlich kontrollierten industriellen Sektors bereits in privaten Händen. »Over 25 billion pounds' worth of shares have been sold, over 700,000 workers have been moved to the private sector, and the proportion of people in Britain who own shares has more than tripled. The success of the programme has given a tremendous spur to privatisation worldwide« (Grimstone, 1990: 3).

Doch auch in Frankreich und Deutschland gewann die Privatisie-

rungspolitik im Laufe der achtziger Jahre an Bedeutung. So verabschiedete die CDU-geführte Bundesregierung 1985 ein Konzept zur Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes, bei der es um die Teil- oder Vollprivatisierung einzelner Unternehmensgruppen (zum Beispiel der VEBA-Gruppe, Volkswagen AG, Lufthansa AG) und die Privatisierung oder Zerschlagung staatlicher Monopole (Telekommunikation und Post, Deutsche Bundesbahn und Energiekonzerne) ging. In Frankreich kündigte die Regierung Chirac 1986 erstmals eine weitreichende Privatisierung von 65 Staatsunternehmen mit einem geschätzten Börsenwert von 250 Milliarden Francs an, die 42 Banken und Finanzgruppen, 13 Versicherungsunternehmen, 9 Industrieunternehmen sowie ein Medienunternehmen betraf (Kraft und Obermann, 1990). Diese ausgedehnte Privatisierungswelle, die in Großbritannien angestoßen wurde und sich danach auf die kontinentaleuropäischen Länder ausweitete, wirkte sich allerdings nicht nur auf die Eigentumsverhältnisse des produzierenden Gewerbes aus. Auch viele kommunale Dienstleistungen wurden nun allmählich privatisiert, im Umweltbereich insbesondere die Leistungen aus dem Bereich der Gas- und Energieversorgung, Abfall- und Müllbeseitigung sowie der Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung (Kraft und Obermann, 1990). In England und Wales etwa wurde die gesamte Wasserversorgung 1987 privatisiert. Und auch in Frankreich, wo es bereits eine Tradition privater Anbieter gab, kam es zu einer Stärkung des privaten Versorgungssektors, weshalb 1993 bereits 80 % aller Bewohner ihr Wasser von privaten Anbietern bezogen (Buller, 1998: 72).

Die Privatisierung betrifft die Luftreinhaltung natürlich nur indirekt, denn bei diesem Medium besteht kein Versorgungsauftrag des Staates, das heißt, kein staatliches Amt, keine Agentur wird ihre Bürger mit (sauberer) Luft versorgen wollen oder müssen. Eine Privatisierung von Aufgaben oder Organisationen ist im Bereich der Luftreinhaltung (anders als bei der Abfall- und Abwasserbeseitigung) folglich nicht zu beobachten. Dies gilt aber nicht für die funktionale Privatisierung, bei der es um Verfahrensaspekte zum Beispiel der Genehmigungstätigkeit, des Gutachterwesens oder der Überwachung geht (Wahl, 1998: 276-297; Laskowski, 1998). Des weiteren ergibt sich ein mittelbarer Einfluß durch eine an die Privatisierung angelehnte Verwaltungsmodernisierung, denn das gemeinsame Ziel der Privatisierungs- und Modernisierungspolitik war es, mehr Markt zu schaffen und die Dienstleistungsfunktion des Staates zu unterstreichen, wie dies im Bereich der Energie- und Wasserversorgung, der öffentlichen Verkehrsmittel und sozialen Dienste zu beobachten ist (Warin, 1997 a). Im Bereich der Luftreinhaltung zum Beispiel ist die Dienstleistungsqualität der Genehmigungsbehörden ihrerseits in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt, wie dies beim anlagebezogenen Immissionsschutz der Fall ist. Denn die Geneh-

migungsverfahren und -bescheide, die zugrundeliegenden Gesetze, Verordnungen und technischen Regelwerke wurden von den Unternehmen wiederholt unter dem Gesichtspunkt der Qualität staatlicher Dienstleistungen bewertet und zumeist durch einen Hinweis auf die notwendige Vereinfachung, Beschleunigung und Flexibilisierung der Auflagen und Verfahren negativ beschieden (König und Füchtner, 1998). Implementation wurde in diesem Diskussionszusammenhang wiederholt als Dienstleistungsproblem definiert.

Doch wie kann die Privatisierungspolitik bewertet werden, insbesondere in bezug auf ihre Konsequenzen für den Umweltschutz? Gerade der britische Fall ist aussagekräftig, denn die Privatisierung avancierte zu einem unverkennbaren Attribut des Thatcherismus (Schneider und Schmatzer, 1990), auch wenn es eine dezidierte Privatisierungspolitik nicht von Anfang an gegeben hat. Obschon ›think tanks‹ der New Right, wie etwa das *Institute of Economic Affairs*, das *Adam Smith Institute*, das *Centre for Policy Studies* oder die *Social Affairs Unit* bereits früh auf eine solche Politik drängten, zeigte sich in den ersten Regierungsjahren, »that it was conceived and developed incrementally rather than ›rationally‹« (Mitchell, 1990: 20). Erst nach der Wiederwahl 1983 wurde sie zu einem zentralen Punkt des politischen Programms. Mehr noch als einer klaren konservativen Doktrin zu folgen, war sie demnach Ausdruck eines ausgeprägten Pragmatismus. Nach Mitchell hängt dies mit der Programmatik der Regierung Thatcher zusammen, denn »Thatcherism has been a general impression rather than a coherent ideology« (Mitchell, 1990: 32). Die Deregulierungs- und Privatisierungsrhetorik übernahm deshalb eine wichtige Funktion bei der nachträglichen Rationalisierung dieser inkrementalen Positionsfindung. Hauptstoßrichtung der Argumentation war es, die ›dependency culture‹ durch eine ›enterprise culture‹ zu ersetzen, und zwar »through increased share ownership, encouraging liberal individualism and creating an environment in which entrepreneurial talents can be realised« (Mitchell, 1990: 28).

Der britischen Privatisierungspolitik ging es vornehmlich um mehr Wettbewerb. Für diesen Zweck wurden zunächst zahlreiche Liberalisierungsgesetze erlassen (der *British Telecommunications Act* von 1981, der *Oil and Gas Act* von 1982, der *Energy Act* von 1983 und die *Transport Acts* von 1980 und 1985). Diesen Gesetzen folgte sodann die Privatisierung von (Quasi-)Monopolisten, unter ihnen insbesondere *British Telecom* (1984), *British Gas* (1986), *British Airports Authority* (1987) und *Water Authorities* (1989) (Vickers und Yarrow, 1990). Mit dieser Politik hatte sich in Großbritannien tatsächlich die Meinung durchgesetzt, daß die Krisen, die die britische Wirtschaft im Laufe der sechziger und siebziger Jahre durchlebt hatte, nicht mehr durch die bisherige Politik staatlicher Interventionen zu beheben seien, sondern

daß sie vielmehr von dieser interventionistischen und staatszentrierten Politik selbst verursacht worden waren. 1983 befürworteten erstmals 42 Prozent der Befragten die Privatisierungspolitik; zehn Jahre früher hatten dies nur 22 Prozent getan (Mitchell, 1990: 17).

Nach Mitchell gewann die Privatisierungspolitik aber auch aus einem anderen Grund an Bedeutung, hatte doch die Thatcher-Regierung bei der Verwirklichung einer anderen zentralen Zielsetzung mit wesentlich mehr Schwierigkeiten zu kämpfen: bei der versprochenen Senkung der Staatsausgaben. Je mehr sie nämlich bei diesem Thema Kompromisse eingehen mußte, um so wichtiger waren direkte Privatisierungserlöse: »raising money has been a more obvious feature than creating a competitive free market« (Mitchell, 1990: 23). In diesem Sinne argumentieren die Kritiker der Privatisierung, daß Effizienz, Flexibilität und Offenheit mehr Rhetorik und Wunsch denn wirkliche Triebkraft und Folge dieser Politik waren.

Für den britischen Umweltschutz brachte diese neoliberale Politik zunächst eine Phase der Stagnation. Denn die anhängigen Reformen der Umweltverwaltung, und insbesondere die Gründung des *HM Inspectorate of Pollution*, wurden zwar von Experten (unter anderem der *Royal Commission of Environmental Protection*) schon 1976 eingefordert, aber erst 1986 realisiert, weil dies dem propagierten Ziel eines schlanken Staates und der offensiv betriebenen Deregulierungs- und Privatisierungspolitik widersprach (Weale, 1996a: 115). Umweltpolitisch relevant ist auch, daß die Privatisierungspolitik keinen wirklichen Wettbewerb brachte, sondern (Quasi-)Monopole konstituiert hat (Gas zum Beispiel bleibt ein nationales Monopol, Elektrizität ein Duopol und Wasser ist in Händen regionaler Monopole). Zwar wurde eine Formel festgeschrieben, um die Preisgestaltung zu kontrollieren.¹² Allerdings führte dies zur Meinung, daß mehr Umweltschutz nicht finanzierbar sei, ohne die Auflagen in Form von Mehrkosten an den Kunden weiterzugeben. Dieses Beispiel verdeutlicht eine Neuorientierung staatlicher Lenkungsaufgaben, denn durch die Privatisierung bedurfte es bindender Regeln, nach denen die neu geschaffenen Märkte und der erwünschte Wettbewerb funktionieren sollten.

Folglich prägten der »regulatory approach« und die »regulatory commissions« nach US-amerikanischem Vorbild (Vickers und Yarrow,

12 In Großbritannien hat die Regierung den Kontrollmechanismus »RPI-X Price Control« (Vickers und Yarrow, 1990) eingeführt. Nach diesem errechnet sich die jährliche Preissteigerung anhand der Inflation des *retail price index* (RPI) minus X-Prozent. Wie Vickers und Yarrow (1990) ausführen, funktioniert dieser Preismechanismus allerdings nur unter der Bedingung eines freien Informationszugangs und damit des Ausbleibens eines Informationsmonopols.

1990: 222; Roman, 1990) die Politik des britischen Staates immer deutlicher, je stärker die Privatisierung die Beziehung zwischen Staat und Markt von einem »interventionistisch-dirigistischen« zu einem »marktregulierenden« Typus verschob (Majone, 1996 a). In der Folge setzte sich die »ideology of the enabling and regulatory state as opposed to the service and supply state« immer klarer als Orientierungsmuster staatlicher Politik durch (Weale, 1996 a: 125). Allerdings ist hervorzuheben, daß die Privatisierungspolitik eine neue Regulierungsphase nach sich zog, in der nicht nur eine marktregulierende Wettbewerbs- und Preispolitik eine Rolle spielt, sondern auch eine marktintervenierende und -korrigierende Umweltpolitik. Das heißt,

»daß Privatisierung und Regulierung nicht nur zwei Seiten einer Medaille sind, sondern daß die Funktionslogik des Aufgabentransfers durch Privatisierung die Regulierung der nunmehr privatisierten Anbieter notwendig impliziert. Die Stunde der Privatisierung ist zugleich die große Stunde einer boomenden »industry of regulation«, wie sich insbesondere an der Privatisierung von Post, Gas, Wasser und Elektrizität in Großbritannien ablesen läßt; denn der Privatisierung dieser sozialstaatlich relevanten Dienstleistungen folgte die Einrichtung von mit der Regulierungsaufsicht betrauten Behörden auf dem Fuße, Behörden, die plastisch als *regulatory watchdog* bezeichnet worden sind« (Schuppert, 1999: 314; auch Laskowski, 1999).

Auch für die Umweltbehörden hatte dies Konsequenzen, läßt sich doch von einem grundsätzlichen Zusammenhang zwischen Privatisierung einerseits und Regulierung oder Formalisierung der britischen Politik andererseits sprechen. Denn die neoliberale Politik hat langfristig die institutionelle Zusammenfassung verschiedener Aufgabenbereiche in zentrale Behörden und die Definition formaler Regeln für die marktregulierende und -korrigierende Arbeit zur Folge gehabt. Die Systematisierung des Umweltrechts durch den *Environmental Protection Act* und die Zusammenfassung verschiedener umweltbezogener Regulierungsaufgaben unter dem Dach des *HM Inspectorate of Pollution*, später der *Environmental Protection Agency* ist vor ebendiesem Hintergrund zu sehen. Die Privatisierung und regulative Umsteuerung hoheitlicher Aufgaben führte deshalb nicht notwendigerweise zu einem schlanken oder schwachen Staat.

b) Deregulierung

Die Kritik am übermächtigen Staat machte sich in den USA nicht am Schlagwort der Privatisierung fest. Denn der Staat spielte keine nennenswerte Rolle als Eigentümer und Unternehmer. Dennoch stand sein regulativer Eifer mit der Wahrung privaten Eigentums und individueller Initiative im Widerspruch (O'Leary, 1993; O'Leary und Weiland,

1996). Insbesondere die Regierung von Ronald Reagan setzte sich für ein ›regulatory relief‹ ein, durch den sie das Ziel verfolgte, »to get government off the backs of business«. Damit sagte Reagan den bestehenden Regulierungsbehörden und -regelwerken den Kampf an, die einer blind gewordenen Regulierungswut unterworfen zu sein schienen. »Reagan tried as much as he could to bypass Congress in pushing his agenda through an administrative strategy of deregulation, defunding of regulatory agencies, and appointment of high-level personnel more in tune with his own conservative ideology« (Kraft, 1996: 79). Für diese Zwecke nutzte er eine Möglichkeit, die durch die Verwaltungsreform der Carter-Administration von 1978 geschaffen worden war und die es dem Präsidenten erlaubte, ›senior civil servants‹ auf strategischen Positionen zu plazieren (Switzer und Bryner, 1998: 49-58). Nach Meinung von Reagan konnte nämlich die Regulierungsmaschinerie nicht mehr von innen, sondern nur noch durch einen Eingriff von außen reformiert werden, wie er im September 1980 äußerte: »Crucial to my strategy of spending control will be the appointment to top government positions of men and women who share my economic philosophy. We will have an administration in which the word from the top isn't lost or hidden in the bureaucracy« (in: Bryner, 1987: 66).

Eine zweite Möglichkeit, die Reagan als Mittel der Deregulierungspolitik nutzte, war die ›rule-making review‹, die bereits unter Präsident Carter als Mittel der kritischen Bewertung anstehender Regulierungsinitiativen institutionalisiert worden war und die unter Reagan nun der *Office of Management and Budget* (OMB) und ihrer *Office of Information and Regulatory Affairs* zugesprochen wurde. Die Kosten-Nutzen-Analyse und Haushaltsplanung wurden dabei als Mittel einer restriktiven Bewertung und Bewilligung genutzt. Die Wirkung dieser Instrumente wertete die Regierung positiv, wie Gary Bryner (1987: 72) zusammenfaßt:

»The number of new rules issued by agencies dropped by 25 percent between 1981 and 1983, according to the task force report, and the number of pages in the *Federal Register* fell by one third. (...) Savings to business, consumers, universities, and state and local governments from task force and OMB review efforts were estimated by the task force to be \$ 150 billion over the next ten years.«

Auch sein Nachfolger im Amt, George Bush, nahm diese Politik auf und gründete ein weiteres Beratungs- und Evaluationsorgan, den *Council on Competitiveness*, der in seiner Amtszeit über hundert Änderungen luftreinhaltungspolitischer Regulierungen vornahm, um Wünschen aus Industriekreisen zu entsprechen (Kraft, 1996: 115).

Diese Deregulierungsbemühungen müssen allerdings vor dem Hintergrund der spezifischen Institutionalisierungs- und Verrechtlichungsten-

denzen der US-amerikanischen Umweltpolitik gesehen werden. Denn die Umweltgesetze der siebziger Jahre waren umfangreiche Texte, deren Ziele oftmals ohne besondere Rücksicht auf ihre Realisierbarkeit formuliert worden waren (Wagner, 1992: 45) und die zudem einem »progressive ratcheting« (O'Leary, 1993) unterworfen waren, wonach, wenn ein gesetztes Ziel verfehlt wurde, dies verschärfte Auflagen und zeitliche Vorgaben zur Konsequenz hatte. Zugleich war der Kongreß darum bemüht, die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden durch eine größtmögliche gesetzliche Einschränkung des Ermessensspielraums zu sichern, wodurch ihre Handlungsfähigkeit aber maßgeblich eingengt wurde (Wagner, 1992: 45). Zusammen mit der deutlichen ›judicialization‹ der Politik, die durch die herausgehobene Bedeutung der Gerichte geradezu provoziert worden war, wurde Umweltrecht, und hier insbesondere die juristische Rationalität des etablierten Politikstils, zu einem Hauptangriffspunkt der konservativen Regierungen.

Einen nachhaltigen Einfluß hatte diese Deregulierungspolitik allerdings nicht. Denn unter Reagan und Bush blieb der Umweltschutz eine wichtige Aufgabe des Staates (Dunlap, 1995), und Bush konnte es auch nicht verhindern, daß der *Clean Air Act* 1990 gestärkt und erweitert wurde, so zum Beispiel in bezug auf Vorläufersubstanzen des sauren Regens, weitere Emissionsminderungen mobiler Quellen, neue Kraftstoffe, Luftreinhaltungspläne für Großstädte sowie schärfere Emissionsgrenzwerte für ›hazardous and toxic air pollutants‹ (Kraft, 1996: 85-88; Switzer und Bryner, 1998: 176-178). »Whatever regulatory relief was provided to the business community was mostly short term and unaccompanied by genuine and long-lasting reform of public policy and agency procedures« (Kraft, 1996: 116). Die Tatsache, daß die Regulierungsdichte kaum merklich heruntergefahren worden war, erklärt nicht zuletzt auch die Heftigkeit und Radikalität der antistaatlichen Programmatik der Republikaner.

In der Tat verspürten die Deregulierungsbefürworter Mitte der neunziger Jahre wieder Rückenwind, als die republikanische Partei 1995 eine absolute Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses erzielte und die konservative Revolution unter dem ›House Speaker‹ Newt Gingrich mit dem *Contract with America* eine zweite Chance erhielt. Nach Vorstellungen der Republikaner sollten nicht weniger als vierzig Jahre demokratischer Vorherrschaft korrigiert und die seit dem ›New Deal‹ und der ›Great Society‹ gelegten Grundlagen des Bundesstaates aufgekündigt werden (O'Leary und Weiland, 1996: 27). In fast allen Politikbereichen wurden in der Folgezeit bereits bestehende Regulierungen gelockert. Dies geschah insbesondere durch die Eliminierung von Auflagen, die Beschneidung der Kompetenzen der Bundesbehörden und die Eingrenzung der Produkthaftung. Des weiteren wurden neue Regulierungen erlassen (die *Unfunded Mandates Bill* und die *Regulatory Overhaul*

Bill), die Gesetzgebungsprojekte blockieren sollten, sobald die Finanzierungsseite nicht eindeutig zu klären war. Hierdurch rückten die bereits unter der Reagan-Administration eingeführten Instrumente des ›risk assessment‹ und der ›cost-benefit analysis‹ wieder in das Zentrum der Entscheidungsfindung. Ziel war es stets, »to promote competition« und »to protect private interests and decrease government involvement in private matters« (O'Leary und Weiland, 1996: 29, 38). Obschon konkrete Veränderungen im Sinne einer substantiellen Deregulierung geringer ausfielen, als von den Initiatoren erwünscht, so hat doch die politische Rhetorik und Symbolik der konservativen Politik eine gewisse Neuorientierung zur Folge gehabt: »12 years of executive review did help to institutionalize centralized White House oversight and legitimize reliance on some kind of cost-benefit analysis of environmental regulations« (Kraft, 1996: 116). Das ist nicht zuletzt auch an der Regierungszeit Bill Clintons zu erkennen, der zwar die weitreichenden Deregulierungsreformen der Republikaner zum Teil zu verhindern mußte, allerdings in seiner ersten Amtszeit nur zwei umweltpolitische Maßnahmen von Bedeutung auf den Weg brachte (Switzer und Bryner, 1998: 57 f.). Auch behielt er die bisherigen Verfahren und Organe der ›regulatory review‹ bei, obschon er diese transparenter machte, um sie einer öffentlichen Kontrolle zu unterwerfen und so vom Vorwurf einer Bevorzugung der Industrieinteressen zu befreien.

Diese zwei Deregulierungswellen haben nicht in allen Bereichen gleiche Effekte erzielt. Denn während die Sozial- und Armutspolitik unter dem republikanischen Kongreß und der Clinton-Administration maßgeblich verändert wurde (Backhaus-Maul, 1999), gilt dies für den Umweltbereich nicht in gleichem Maße. Erstens liegt dies daran, daß die Republikaner zwar weitgesteckte Pläne schmiedeten, diese aber nur unvollständig verwirklichen konnten (Switzer und Bryner, 1998: 61 f.). So fiel die Deregulierung im Bereich der redistributiven Politik weitreichender aus, denn der umverteilende Staat stand unter wesentlich größerem Rechtfertigungsdruck, galt doch der (Arbeits-)Markt als ein effektiveres, effizienteres und gerechteres Instrument der Umverteilung (Seeleib-Kaiser, 1995; Murswieck, 1996). Im Bereich des Umweltschutzes war der Staat jedoch primär regulierender Akteur, und eine Schwächung dieser Funktion stand vor größeren Rechtfertigungsproblemen. Weiterhin standen die Deregulierer auch vor einem Dilemma, das sich symptomatisch an der Reform des *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*, dem sogenannten *Superfund*, manifestierte (Bothe und Gündling, 1990: 250-258). Dieses Gesetz, das die EPA autorisierte, belastete Gebiete zu reinigen und die entsprechenden Verursacher zur Haftung zu zwingen, sollte gelockert werden, da es dem privaten Sektor einen wesentlichen Teil der Kosten aufbürdete. Als Alternative blieb nur übrig, die Kosten der Regierung zu übertragen,

wodurch sich aber ein struktureller Widerspruch zwischen der Industriefreundlichkeit einerseits und dem Wunsch nach einer restriktiven Haushalts- und Finanzpolitik andererseits auftat – und dies galt auch für die großzügig veranschlagten Entschädigungsprogramme, die die Republikaner bei notwendig gewordenen Enteignungen anwenden wollten. Ähnliche Erfahrungen machten sie mit den Verfahren der Kosten-Nutzen-Analyse und Risikobewertung, die allesamt die staatlichen Entscheidungsverfahren und -organe aufblähten. Vor diesem Hintergrund kommen O'Leary und Weiland (1996: 43) zu der paradoxen Feststellung: »Many of the regulatory reform initiatives actually have increased – not decreased – the amount of federal regulation and government intrusion in private matters.« Der schwindende Elan der konservativen ›Revolution‹ ist daher nicht nur auf die unveränderte öffentliche Sorge um den Umweltschutz und die sinkende Popularität der Republikaner, sondern auch auf die strukturellen Widersprüche und sachlichen Probleme der Deregulierungspolitik zurückzuführen. Denn der Staat muß im Sinne des Allgemeinwohls auch marktregulierend eingreifen. »Deregulation, interpreted literally, implies the elimination of regulation. This is impossible; there is no such thing as a totally unregulated industry. (...) Safety will not be deregulated. Entry and pricing will be. Apart from the narrow context of ›paper burdens‹, deregulation is not so much a quantitative as a qualitative concept« (Roman, 1990: 240).

In Europa ist die US-amerikanische Deregulierungspolitik aufmerksam verfolgt worden. Hier allerdings stand die Verwaltungsmodernisierung im Mittelpunkt des Interesses. Denn es ging zwar um die Zurückdrängung des bürokratischen Staates, aber vornehmlich im Sinne einer Verbesserung der öffentlichen Dienste in Qualität, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit. In Großbritannien war diese Verwaltungsmodernisierung Teil der neoliberalen Privatisierungspolitik des Thatcherismus. Dem Modell des Marktes entsprechend sollte der Staat nicht nur Aufgaben an den Markt abgeben, sondern seine Rolle der Gesellschaft und Wirtschaft gegenüber im Sinne eines ›Dienstleister-Kunden‹-Verhältnisses umdefinieren (Warin, 1997 b). Erste Reformen der öffentlichen Verwaltung wurden Mitte der achtziger Jahre durchgeführt. Aber auch Margaret Thatchers Nachfolger John Major nahm diese Politik auf, insbesondere durch die *Citizen's charter* von 1990, durch die er die Beziehung der Bürger zu den öffentlichen Diensten grundlegend verändern wollte. Allerdings waren die Schwerpunkte unter Major, trotz offenkundiger Kontinuitäten des Thatcherismus, anders gelagert. Denn neben dem Wunsch nach mehr Markt und Wettbewerb innerhalb des Staates, war auch die Idee der Verbraucherrechte und des Verbraucherschutzes von größerer Bedeutung. Der Regierung John Major ging es darum, Qualitätsstandards zu definieren, Information, Offenheit und

›accountability‹ zu garantieren sowie Konsultationen und Fehlerkorrekturen einzubauen, womit sich ein weniger markteuphorischer Grundtenor und damit ein Übergang zur Politik Tony Blairs leise ankündigte (Jeannot, 1997).

Auch in Frankreich gibt es die Tendenzen einer liberalen Umdeutung des Staates und einer Neugewichtung des Verhältnisses zwischen Staat und privatem Sektor, die deswegen von besonderer Relevanz sind, weil Frankreich als ein Beispiel etatistischer Politik gilt. Folgen wir den Entwicklungen, so machte sich Mitte der achtziger Jahre auch in Frankreich eine Diskussion über die ›maladministration‹ breit, die sich aus neoliberalen Argumenten und den Theorien der ›Public Choice‹ nährte. Ziel war ein ›allégement‹ der Verwaltungsstrukturen und eine Vereinfachung der Verwaltungsformalitäten gegenüber den Staatsbürgern, insbesondere aber gegenüber den Unternehmen. Die öffentliche Verwaltung sollte effizienter und zum Instrument einer marktwirtschaftlichen Politik werden, um die französische Wirtschaft international wettbewerbsfähig zu machen. Seit Mitte der achtziger Jahre haben die Regierungen folglich eine neue Bescheidenheit des Staates gegenüber der Wirtschaft propagiert, »l'idée selon laquelle les services publics ne sont pas les seuls moteurs du progrès social et économique« (Warin, 1997 b: 88). Zwar wird die britische und US-amerikanische Markteuphorie nicht an den Tag gelegt, dennoch sieht man aber »l'entreprise comme acteur cardinal de la politique économique et de la vie sociale« (Warin, 1997 b: 89). Die dirigistische Attitüde des Staates wird damit offiziell zurückgefahren, zugleich wird die öffentliche Verwaltung unter neue Produktivitätskriterien gestellt. Besonders die ›circulaire‹ zur Verwaltungsreform von 1989 der Regierung Michel Rocard unterstreicht diese Neuausrichtung. Zum einen sieht sie vor, den verwaltungsinternen Dialog zu intensivieren und die interne Partizipation und Kommunikation zu verbessern. »En revanche, le cœur technique de la circulaire vise à entériner les premiers mouvements d'une approche managériale du service public (projets de service, plans objectifs-moyens, etc.) dont l'idée centrale est de faire mieux et pour moins cher« (Warin, 1997 b: 91 f.). Diese Veränderungen betreffen auch den einzelnen Bürger. Denn die öffentlichen Dienste, die bereits seit 1946 offiziell auf den Nutzer (den ›usager‹) verpflichtet sind, werden nun durch mehrere Gesetze aus den achtziger Jahren noch deutlicher am Bürger als Kunden ausgerichtet. Nach Meinung von Warin (1997 b: 83) ergibt sich hierdurch nichts geringeres als eine schleichende, aber graduelle Verschiebung in der Struktur und Ausrichtung von Politik und Staatlichkeit: »une modalité de conversion de la société française vers un modèle de société libérale« (Warin, 1997 b: 83).

In Deutschland brachten die sechziger und siebziger Jahre eine erste Reformwelle, der es um die Entbürokratisierung des Staates ging. Aller-

dings fielen die Erfolge bescheiden aus, und dies nährte die Skepsis gegenüber der Reformierbarkeit des Staates. Die in den neunziger Jahren erneut einsetzende Reformwelle griff viele der bereits aufgeworfenen Themen wieder auf, ist aber von den bereits behandelten internationalen Bemühungen um eine Privatisierung und Deregulierung nicht zu trennen. Im Sinne eines schlanken Staates ging es bei den Reformanstrengungen um einen konsequenten Aufgabenabbau und eine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung. Dies mündete in der Einrichtung eines Sachverständigenrats ›Schlanker Staat‹ im Jahr 1995, der als fachliches und politisches Beratungsgremium die Reformvorhaben vorbereiten und begleiten sowie die Arbeit der Bundesregierung in diesem Bereich bündeln sollte (König und Füchtner, 1998: 30-41). Von den verschiedenen Reformen interessieren uns hier insbesondere der Aspekt der Rechtsbereinigung und Rechtsvereinfachung, der auf die Durchsicht und Aussonderung des bestehenden Normenwerks abzielte. So erließ die Regierung 1989 eine Richtlinie zur ›Verbesserung der Rechtsetzung und von Verwaltungsvorschriften‹, die auch das Instrument der Gesetzesevaluation und der Gesetzesfolgenabschätzung stärkte, erneuert durch den Kabinettsbescheid von 1996. Unter dem Eindruck der Standortdebatte veränderte sich auch die Agenda des Gesetzgebers, denn während »bislang in den Aktivitäten der Bundesregierung zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung die Perspektive des Bundesgesetzgebers dominierte, wurden nun verstärkt auch die Erwartungen der Normadressaten einbezogen« (König und Füchtner, 1998: 95).

Diese Deregulierungsbemühungen erstreckten sich auch auf den Bereich der Umweltpolitik, denn es wurde eine Entlastung der Unternehmen von Auflagen und Geboten gefordert. Zunächst schlug sich dies in einer Aufwertung von freiwilligen Selbstverpflichtungen, Konsensgesprächen und anderen Abkommen nieder (OECD, 1999: 48-67). Zudem orientierten sich die Reformbemühungen an einer Flexibilisierung, Vereinfachung und Beschleunigung der Implementation von Gesetzen im allgemeinen, der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen im besonderen. Auf Empfehlung der 1987 eingesetzten Deregulierungskommission und einer 1994 gegründeten Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren wurden 1992 ein umfangreiches Maßnahmengesetz und verschiedene Einzelgesetze in Kraft gesetzt, so etwa das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (1991), das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (1993), das Planungsvereinfachungsgesetz (1993) oder das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren (1996), die zum Teil vereinfachende Regelungen für die neuen Bundesländer nun auf das gesamte Bundesgebiet ausdehnten (Schneider-Wilkes, 1997: 303 f.; König und Füchtner, 1998: 96-102). Diese Reformen brachten den

Betreibern und Herstellern einige Erleichterungen, sollten doch durch sie Genehmigungsverfahren vereinfacht und Verwaltungsabläufe konzentriert und beschleunigt werden. Damit gingen notwendigerweise Einschränkungen der öffentlichen Beteiligung einher, so etwa im Bereich der Einspruchs- und Klagemöglichkeiten, der Informationsein-sicht und der Beteiligung (Schneider-Wilkes, 1997: 303 f.).

Allerdings muß hinzugefügt werden, daß die Verwaltungsmodernisierung auf der kommunalen Ebene auch Vorteile für die Bürger bringen sollte. Denn diese sollten nicht nur als Kunden von der angestrebten Effizienz- und Effektivitätssteigerung profitieren. Für viele Vereine und Verbände brachten behördlicher Aufgabenabbau und Privatisierung neue Möglichkeiten der Leistungserbringung und Finanzierung, etwa im Bereich der Wohlfahrtspflege, des Sports oder der Kultur (Frey und Kleinfeld, 1997). Schließlich eröffnete die Verwaltungsmodernisierung auch neue Beteiligungsformen und -rechte (Hill, 1997), insbesondere durch den flächendeckenden Ausbau von Bürgerbegehren und -entscheiden, Foren und runden Tischen, Beiräten und Kommissionen sowie Bürgerbefragungen. Aus der Sicht der Bürgerinitiativen aber erhöhten sich die Beteiligungsmöglichkeiten nicht substantiell, kam es doch primär zur Nutzung der für das behördliche Handeln funktionalen Elemente (zum Beispiel Beiräte und Bürgerbefragungen). »Die Neuen Steuerungsmodelle bieten Ansätze zur effizienteren Planung. Mit der Stärkung der Exekutive, das heißt der Verwaltungsspitze bis hin zum Sachbearbeiter machen die Neuen Steuerungsmodelle die Planung aber möglicherweise zur ›black box‹ für den Bürger wie für die Politiker« (Kersting, 1997: 90).

c) Dezentralisierung

Kommen wir auf die Dezentralisierung zu sprechen, so haben die hier untersuchten Länder diese Politik mit sehr verschiedenen Zielrichtungen betrieben. Insbesondere in den USA spielte die Dezentralisierungsdebatte unter dem Schlagwort der ›devolution‹ eine außergewöhnlich wichtige Rolle. Wie wir bereits ausgeführt haben, hatte die Institutionalisierung der Umweltpolitik nämlich zu einer stetigen Ermächtigung des Bundesstaates geführt und somit das föderalistische System insofern ausgehöhlt, als es die Aufgaben des Einzelstaates immer stärker auf reine Implementationsfunktionen zurückstutzte – und dies widersprach dem Gewaltenteilungsprinzip der ›checks and balances‹ ganz offenkundig. Zudem beklagten die Einzelstaaten, daß ihnen der Bundesstaat für diese Aufgaben nicht die notwendigen Mittel zur Verfügung stellte. In der Folge des ›New Federalism‹ kam es zu einer allmählichen Dezentralisierung, die zunächst 1972 zu einer Flexibilisierung bundesstaatlicher Auflagen führte und die Mitentscheidungsmöglichkeiten der Ein-

zelstaaten ausweitete. 1982 wurde eine zweite Dezentralisierungsphase eingeläutet, die im eigentlichen Sinne die bereits genannte Deregulierungspolitik flankieren sollte. Zunächst wurde die Möglichkeit einer ›partial preemption‹ eingeräumt, wonach der Bundesstaat zwar Mindestanforderungen formulierte (vor allem Ziele und Standards), es dem Einzelstaat ansonsten aber überließ, wie er die gesetzten Ziele erreichte und die Standards einhielt. Diese einzelstaatlichen Programme mußten dann nur noch genehmigt werden, wie dies beispielsweise bei den *State Implementation Plans* der Fall war, die die Einzelstaaten im Bereich der Luftreinhaltung entwarfen und von der EPA absegnen ließen (Jauß, 1999: 98-101). Durch diese Reformen wurde den Einzelstaaten die Rechtsetzungskompetenz zwar nicht rückübertragen, da sie immer noch mit der Implementation bundesstaatlicher Gesetze betraut sind. Allerdings wurde der reine Vollzugscharakter aufgegeben, denn die Einzelstaaten konnten nun über Formen und Strategien der Implementation selbst entscheiden. Darüber hinaus ist unter Reagan und Bush eine weitgehende ›devolution‹ von Kompetenzen eingeleitet worden, durch die die Einzelstaaten und Kommunen eigene Verantwortlichkeiten erhielten. Bundesstaatliche Regelungen nutzen nun offensiv die Möglichkeit von ›waiver‹, wodurch Einzelstaaten Ausnahmegenehmigungen für bestimmte Programme erhalten, so zum Beispiel die ›mobile source pollution control policy‹ von Kalifornien, die höhere Grenzwerte vorschreibt. Ein Teil dieser Regelungen gingen dann sogar 1990 in die Revision des *Clean Air Acts* ein.

Einerseits stärkte also diese Dezentralisierungspolitik die Idee eines regulativen Wettbewerbs zwischen den Einzelstaaten, der die einzelstaatliche und nationale Umweltpolitik dynamisieren sollte. Andererseits sollte diese Dezentralisierung aber auch einen Deregulierungseffekt erzeugen. Denn primäres Ziel war es, die Aufgaben- und die Ausgabenlast des Staates zu reduzieren. Dadurch, daß man nicht mehr alle Einzelstaaten zur Befolgung aller Regelungen gleichermaßen heranzog, hoffte man, Flexibilisierungs- und Vereinfachungseffekte zu erzielen. Man gab den Einzelstaaten die Gelegenheit, ihre eigenen Prioritäten stärker herauszuarbeiten, um sie selbst entscheiden zu lassen, welche Programme sie bei der knapperen Haushaltslage auf nationaler und einzelstaatlicher Ebene fortführen wollten. »These changes of the past two decades«, so urteilte Lester zusammenfassend (1995: 40), »are so far-reaching as to constitute a clear break with the past.«

Der ›New Federalism‹ stand unter dem Vorzeichen der Deregulierung, weshalb es zu zwei grundlegenden Problemen kam. Erstens konnten viele Programme nur fortgeführt werden, wenn die Einzelstaaten die Kürzung bundesstaatlicher Mittel durch die Umwidmung eigener Mittel wieder wettmachten (O'Leary und Weiland, 1996: 43 f.). Dies taten aber nur Einzelne von ihnen, wohingegen andere eine weitere Alter-

native nutzten: »During the period from 1985 to 1995, some evidence suggests that many of the states replaced lost federal funds by increasing state and local taxes and user fees« (Lester, 1995: 42), obschon dies durch die generelle »antitaxation ethic« nur selten zu rechtfertigen war. Andererseits waren die achtziger Jahre eine Zeit umfangreicher Verwaltungsreformen auf der einzelstaatlichen Ebene, die sich aber nicht auf alle Einzelstaaten erstreckten. Es ist also davon auszugehen, daß sich die Uneinheitlichkeit der einzelstaatlichen Umweltverwaltungen verschärft hat (Switzer und Bryner, 1998: 64-66). »In fact, studies suggest a great deal of diversity in responses by the states to the challenges posed by the New Federalism of the 1970s and 1980s« (Lester, 1995: 43). Die Umweltpolitik wird somit verschiedenen Geschwindigkeiten unterworfen, denn Einzelstaaten, die Fortschritte forcieren, stehen neben anderen, die den Status quo erhalten wollen oder gar Rückschritte durchleben.¹³ »For these states, decentralization of environmental programs will likely be a disaster« (Lester, 1995: 55). Dies ist auch deshalb der Fall, weil verschmutzungsintensive Unternehmen in diese Staaten ob ihrer niedrigen Regulierungsdichte und -tiefe ziehen und dadurch die dürftige Umwelt- und Lebensqualität noch weiter verschlechtern (Bryner, 1987: 68 f.).

Auch Deutschland hat ähnliche Erfahrungen mit der schleichenden Zentralisierung der Umweltpolitik gemacht. Die Institutionalisierung dieses neuen Politikfeldes ist zwar von einzelnen Bundesländern aktiv betrieben worden. Allerdings kam es zu einer stetigen Kompetenzübertragung auf den Bund. Weiterhin ist auf die Folgen der Politikkoordination zwischen den Ländern zu verweisen, die auf einer politischen Ebene (bei der Umweltministerkonferenz), einer Beamtenebene (zum Beispiel beim Länderausschuß für Immissionsschutz), aber auch auf einer technischen Ebene (bei den technischen Normierungsverbänden) angesiedelt ist und einen gewissen Trend der Vereinheitlichung schafft (Kistenmacher, Marcou und Clev, 1994: 41-44, 178-180; Hartkopf und Bohne, 1983: 157-159). Dies ist auch der Fall, weil der Bundesrat zu einem Instrument parteipolitischer Auseinandersetzungen geworden ist. Denn die Tatsache, daß die Parteien, die auf Bundesebene in der Opposition sitzen, im Bundesrat zumeist die Mehrheit stellen, hat eine gewisse parteipolitische Disziplinierung der Länder hervorgerufen.

Ungeachtet dieser Beobachtung muß jedoch betont werden, daß die

13 Die Unterschiede zwischen den Einzelstaaten werden auch durch die Unterschiede zwischen den lokalen Umweltschutzagenturen zementiert. Einige der Umweltbehörden sind den Gesundheitsämtern zugeordnet, andere treten als eigenständige Organisationen auf, wieder andere sind Teil von »Superagenturen«, die unter anderem auch Wirtschaftsentwicklung betreiben (Bryner, 1987: 110).

(unterschwellige) Zentralisierung längst nicht so deutlich ausgeprägt ist wie in den USA. Neben den Bereichen einer alleinigen Gesetzgebungskompetenz des Bundes (zum Beispiel Naturschutz und Landschaftspflege, Jagdwesen, Wasserhaushalt und Raumordnung) dominiert nämlich die konkurrierende Kompetenz zwischen Bund und Ländern. Insgesamt nimmt das Bundesministerium für Umwelt primär Rahmenkompetenzen wahr und billigt den Ländern größere Rechtsetzungs- und Implementationskompetenzen zu, als dies in den USA der Fall ist, wo die Bundesgesetze sehr genaue Vorgaben im Hinblick auf Zeitpläne, Zielsetzungen, Standards und Maßnahmen enthalten. Die Wirklichkeit des ›kooperativen Föderalismus‹ ist zwar in der Folge einer zunehmenden Regulierungsdichte zugunsten des Bundes ausgestaltet worden. Dies hat aber bisher nicht zu einer grundlegenden Revision des Verhältnisses geführt.

In den beiden anderen Ländern, die eine föderalistische Tradition mit regionalen Körperschaften nicht kennen, lassen sich Dezentralisierungstendenzen ausmachen, die in Frankreich bereits in den frühen achtziger Jahren deutliche Formen annahmen, in Großbritannien erst unter der Regierung von Tony Blair an Gewicht gewannen. Vor allem die regionale Ebene scheint von diesen Entwicklungen zu profitieren. Im Unterschied zu den USA und der Bundesrepublik, wo die föderale Struktur die Regionen zu politischen Körperschaften macht, handelt es sich bei den französischen und britischen Regionen um eine reine Verwaltungsebene. Die Dezentralisierung zielte nicht nur auf eine Stärkung der administrativen Kompetenzen, die Regionen erhielten in gewissem Umfang auch politische Aufgaben und Institutionen. In Großbritannien geschah dies durch die Etablierung eigener Regionalparlamente in Schottland und Wales, in Frankreich durch die Schaffung von ›conseils regionaux‹. So wurden die Regionen Frankreichs 1972 zu ›établissements publics régionaux‹, die 1982 mit dem Recht auf Selbstverwaltung ausgestattet wurden. Der Regionalpräfekt (nach 1982 ›commissaire de la république‹) hat die Verwaltungsaufsicht inne und vertritt den Zentralstaat in der Region, während der Präsident des Regionalrats die Exekutivgewalt in der Region erhält (Kistenmacher, Marcou und Clev, 1994: 39-41; Benz und Benz, 1987: 29-37, 47-59).

Wenn sich auch beide Länder in bezug auf die Stärkung der regionalen Ebene ähneln, so bleiben doch deren Ursprünge und Entwicklungsmuster sehr verschieden. In Großbritannien war Umweltpolitik seit ihren Anfängen ganz wesentlich an die lokale Ebene gebunden, in Frankreich übernahm der Zentralstaat mit der Formierung dieses Politikfeldes die Federführung (Buller, 1998: 74). In Großbritannien baute sich die nationale Umweltpolitik durch ein inkrementales Zusammenbringen lokaler ›sound practices‹ in ›bottom-up‹-Manier auf, während in Frankreich nationale Gesetze im Mittelpunkt stehen, die anhand von

Richtlinien, Verordnungen und Erlassen in klassischer ›top-down‹-Manier bis auf die lokale Ebene des Vollzugs heruntergebrochen werden. In Großbritannien ging die stetige Institutionalisierung der britischen Umweltpolitik zwangsläufig mit der Beschneidung lokaler Zuständigkeiten und der Stärkung des nationalen Ministeriums, seiner Agenturen und Inspektoren einher, weshalb Beobachter von einer schleichenden Zentralisierung der Umweltpolitik ausgehen (Lowe und Ward, 1998 c; Jordan, 1998; Héritier u. a., 1994: 157-159). In Frankreich hingegen wurde die Dezentralisierung als Chance einer Verwaltungsmodernisierung und Demokratisierung begriffen. Die kommunalen, departmentalen und regionalen Ebenen sollen gestärkt werden, um auf die dortigen Probleme, Bedürfnisse und Agenden besser eingehen zu können. Zudem sollte die Dezentralisierung eine effektivere Koordination der verschiedenen Regulierungsbereiche ermöglichen, denn bisher wurden die einzelnen Felder ›sternförmig‹ über die jeweiligen Außenstellen der Pariser Zentralverwaltung gesteuert (Warin, 1997 b; Gaudin, 1993).

Insgesamt läßt sich für die beiden Länder erkennen, daß wir es keinesfalls mit einer Regionalisierung oder Föderalisierung zu tun haben, denn die Regionen haben nach wie vor nur geringe Kompetenzen – auch im Bereich des Umweltschutzes (Kloepfer, 1995: 74-76). Die Regionen schwächen oder verdrängen die nationale und lokale Ebene keineswegs. Ihre eigentliche Rolle liegt vielmehr in einer zusätzlichen vermittelnden Aufgabe. Dies gilt für die britische Dezentralisierungspolitik unter der Regierung Blairs, die den Zentralismus nicht aufhebt, aber die bestehenden Regionalverwaltungen mit politischen, zumeist planerischen und koordinierenden Aufgaben betraut. Regionale Regierungsbüros in England, Schottland, Wales und Nordirland übernehmen nun auch die Aufgabe, Wirtschaftsentwicklung und Regionalplanung mit Fragen des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung zu koordinieren. Obschon die Blair-Administration eine weitere Regionalisierung angekündigt hat, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt offenkundig, daß es sich bisher primär um eine »›administrative‹ rather than ›political‹ regionalisation« handelt (Buller, 1998: 75). In Frankreich übernimmt die regionale Ebene (mit dem Präfekten als Vertreter der Zentralverwaltung und dem *Conseil Regional* als politischem Organ) auch vermittelnde Aufgaben der Regionalplanung und -entwicklung (insbesondere im Hinblick auf Umweltinvestitionen, wie zum Beispiel bei Infrastrukturmaßnahmen, Kontrollanlagen, Sanierungen etc.), wobei die erarbeiteten Planungen in Form von Verträgen und Abkommen mit dem Zentralstaat festgeschrieben werden. Das Instrument der Regionalplanung eröffnet eine effektivere und effizientere Verzahnung verschiedener Politikfelder und bietet dem Zentralstaat die Möglichkeit, aufgrund der verschiedenen Kontrakte mit den Regionen eine nationale Gesamtplanung zu konzipieren (Buller, 1998: 75). Es ist deshalb eher

von Kompetenzverflechtung als von Kompetenzübertragung zu sprechen (Benz und Benz, 1987: 47-53).

In diesem Sinne ist die Regionalisierungspolitik als ein Mittel der Demokratisierung und der Verwaltungsmodernisierung zu verstehen (Gaudin, 1993: 49-56). Sie kann als eine Korrektur der geschichtlich gewachsenen politischen Strukturen der beiden Länder interpretiert werden. Allerdings hat auch die europäische Integration diese Veränderungen mit unterstützt: »the real significance of Europeanisation lies less in its impact upon the local and central levels than in its empowerment of a relatively new level of policy making, at least for Britain and France, that of the region« (Buller, 1998: 74 f.).

2.2.3. Kooperation in alten und neuen Kleidern

Die kurze Geschichte der modernen Umweltpolitik zeichnet sich durch ambivalente Tendenzen aus. Die offensive ›Ermächtigung‹ des Staates in Sachen Umweltschutz hat beispielsweise Steuerungs- und Vollzugsdefizite nach sich gezogen, die zum Teil Bezugspunkt für die beschriebenen Reformen gewesen sind. Diese Bestrebungen hatten zum einen damit zu kämpfen, daß sich die etablierten politisch-institutionellen Strukturen als veränderungsresistenter als erwartet herausstellten. Zum Teil erzeugten die Reformen sogar nicht-intendierte Konsequenzen, die den verfolgten Zielen diametral entgegenstanden (zum Beispiel neue Regulierungsschleifen und neue Verwaltungsapparate statt Deregulierung und Dezentralisierung). In einer Hinsicht aber schienen die Veränderungsversuche nicht auf größere Widerstände zu stoßen: bei der graduellen Stärkung kooperativer Elemente. Denn wie wir im folgenden zeigen werden, ist Kooperation in all den untersuchten Ländern zu einem wichtigen Strukturelement der Umweltpolitik geworden.

Unter Kooperation wird eine strukturierte Arbeitsbeziehung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren verstanden, die darauf abzielt, kurative oder präventive Umweltschutzmaßnahmen vorzubereiten, auf den Weg zu bringen oder zu implementieren. Kooperative Politik impliziert folglich eine zumindest rudimentäre Form der Organisation kooperativer Beziehungen und einen verpflichtenden Charakter der beschlossenen Maßnahmen, wobei beide Aspekte in enger Wechselbeziehung zueinander stehen, denn die strukturierten Arbeitsbeziehungen sollen schließlich die Verbindlichkeit der Entscheidungen herstellen und garantieren. Diese Kooperationsformen können informell oder stark formalisiert sein, wobei die formalisierten Kooperationsinstrumente oftmals aus ehemals informellen Kooperationspraktiken entstanden sind. Ihre Aufgabe besteht darin, die auswuchernden Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und Gesellschaft zu institutionalisieren und

zu zivilisieren, sobald die selektiven Zugangsvoraussetzungen oder der nicht-bindende Charakter der informellen Arbeitsbeziehungen die Legitimität und Effektivität der Regulierungspraxis zu untergraben drohen. Allerdings scheinen die bisherigen Erfahrungen dafür zu sprechen, daß die Formalisierung gerade ob ihrer Verrechtlichungs- und Bürokratisierungsfolgen die Entstehung neuer informeller Kooperationspraktiken provoziert, womit sich ein Spannungsverhältnis zwischen beiden Formen ergibt, das wir bei den Ländern in mehr oder weniger ausgeprägter Form wiederfinden werden.

Kooperation durchzieht den gesamten Politikprozeß von der Definition der politischen Ziele in Form von formellen Anhörungen oder informellen Konsultationen über die Delegation von Regulierungsaufgaben zum Beispiel in Form einer ›joint implementation‹, über die kooperative Erarbeitung administrativer Verordnungen oder technischer Regelwerke bis hin zur Implementationsebene mit ihren Vorverhandlungen oder Schlichtungen und Deliberationen. Die beschriebenen Deregulierungs-, Privatisierungs- und Dezentralisierungstendenzen scheinen dabei allesamt auf eine Aufwertung und Diversifizierung kooperativer Arbeitsbeziehungen hinzudeuten. Denn ihnen war zunächst gemeinsam, daß sie eine weniger ordnungsrechtlich fixierte und damit flexiblere Regulierung anstrebten. Der Staat sollte aus den bisherigen praktischen Erfahrungen heraus eine Modernisierung seiner institutionellen Strukturen verfolgen, um die Effektivität seiner Interventionen zu steigern, die Relation von Aufwand und Ertrag zu verbessern und letzten Endes die eigene Handlungsfähigkeit zu erhöhen. Wesentlicher Ausgangspunkt dieser Modernisierungsanstrengungen war die Überzeugung, daß der Staat nicht alleine handlungsfähig ist und problemlösend wirken kann. Vielen der genannten Reformen liegt die Vorstellung zugrunde, daß der Staat nur in Kooperation mit der Gesellschaft seine Aufgaben wahrnehmen und die anhängigen Probleme adäquat lösen kann. Die damit einhergehende Rhetorik des modernen Staates zielte ganz bewußt auf eine Veränderung der Struktur und Funktionsweise institutionalisierter Politik ab.

Allerdings ist zu betonen, daß kooperative Instrumente keinesfalls neu sind (Lascoumes und Valluy, 1996; Hartkopf und Bohne, 1983: 220-225; Dose und Voigt, 1995: 11-13). Allein im Bereich des Verwaltungshandelns hat man festgestellt, daß kooperatives Vorgehen im 19. Jahrhundert ganz selbstverständlich war: »Mit den Bürgern und Betroffenen zusammen ging es leichter, gegen sie ging es schwieriger. Die Zusammenarbeit vermehrt die Erfolgsaussichten. (...) Die örtliche Verwaltung paktierte mit den örtlichen Kräften« (Ellwein, 1995: 59; auch Treiber, 1995). Die Verrechtlichung und Bürokratisierung, über die wir in den vorangegangenen Kapiteln sprachen, ist somit erst eine Erscheinung dieses Jahrhunderts – zum Teil auch eine Folge des modernen

Umweltschutzes – und hat die eingespielte kooperative Praxis demzufolge eher untergraben. Sprechen wir folglich von einem Strukturwandel der Politik, so meinen wir damit eine zum Teil quantitative und teilweise qualitative Veränderung der etablierten Politikmuster.

Zunächst macht sich diese Veränderung an einem wiedererwachten Interesse an gängigen Kooperationsinstrumenten fest, wie dies bei freiwilligen Selbstverpflichtungen oder bilateralen Abkommen der Fall ist (OECD, 1999). Dies bedeutet aber keine Rückkehr zum etablierten kooperativen Verwaltungshandeln des 19. Jahrhunderts. Denn die heutigen Bemühungen sind vom Wunsch nach Steigerung der Effizienz, Rechtsstaatlichkeit und Bürgernähe gekennzeichnet – was kooperative Politik und kooperatives Verwaltungshandeln vor neue und zusätzliche Anforderungen stellt. Nicht zuletzt aus diesem Grund zeichnet sich die heutige Politik durch eine neue Experimentierfreudigkeit mit kooperativen Verfahren der Entscheidungsfindung, Problemsteuerung und Konfliktlösung aus (Hill, 1997; Kersting, 1997). Vor allem auf der Ebene der allgemeinen Paradigmen oder Leitbilder hat sich ein grundlegender Wandel vollzogen, der die Rationalität staatlicher Politik von einer juristischen auf eine Managementorientierung umpolt (Chevallier und Loschak, 1982; Müller, 1990: 113-126) und hierin die politischen Instrumentarien und Handlungsprinzipien allmählich umwertet. Die damit verbundene Modernisierungsrhetorik gibt der Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren eine besondere Bedeutung, unterstreicht sie doch eine Abkehr vom steuernden Weisungsstaat und eine Hinwendung zum moderierenden Management- und Regulierungsstaat (Fourniau, 1997; Grande, 1998: 44-46).

Diese Veränderungen führen aber keinesfalls zum Rückzug des Staates. Vielmehr haben die genannten Privatisierungs-, Deregulierungs- und Modernisierungsreformen einen Rollenwechsel des Staates angestoßen, durch den er nun verstärkt eine gewährleistende und regulierende Funktion übernimmt (Schuppert, 1997; Grande, 1997). So handelt es sich bei den beobachteten Entwicklungen weniger um eine dezidierte Deregulierung oder Privatisierung, sondern eher um eine gemäßigte und graduelle Re-Regulierung (Tate und Vallinder, 1995). In dieser Perspektive bewegen wir uns auf einen ›hybriden Staat‹ zu, »in which administrators must simultaneously manage within government, without government and across governments« (Cooper, 1995: 185).

2.3. Der ›vielgestaltige‹ Staat: Nationale Politikstile und Strategien der Luftreinhaltung

Die genannten Veränderungen gelten für alle untersuchten Länder, dennoch muß diese Aussage qualifiziert werden, zeichnet sich doch jede Nation durch eigene Ausgangsbedingungen aus, die wir am Beispiel der Deregulierungs-, Privatisierungs- und Dezentralisierungspolitik kurz angeschnitten hatten. Wir werden deshalb im folgenden die Eckpunkte der nationalen Luftreinhaltung, die hauptsächlich Orientierungspunkte und die Position beziehungsweise Funktion der Kooperation für jedes Land herausstellen.

2.3.1. Bundesrepublik Deutschland

Die Luftreinhaltungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland zeichnet sich durch einen primär ordnungsrechtlichen und technizistischen Regulierungsstil aus. Sie beruht im wesentlichen auf einer Kombination von Emissionsgrenzwerten, dem Stand der Technik sowie Kraftstoffgüte- und Produktnormen (Murley, 1995; Héritier u. a., 1994: 28-31, 59-79). Kooperationsinstrumente und ökonomische Anreizsysteme spielen als Optionen einer Umsetzung politischer Zielvorgaben eine gewisse Rolle, und dies ist im internationalen Vergleich insbesondere für freiwillige Selbstverpflichtungen der Fall (OECD, 1999: 48-67). Alle weiteren Instrumente, insbesondere deliberative Foren und Konfliktlösungsverfahren werden zwar im Bereich strittiger Genehmigungs- und Planungsvorhaben angewandt, stellen aber im internationalen Vergleich kein deutsches Spezifikum dar (Weidner, 1996).

Prinzipiell wird im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) die Einhaltung von Immissionswerten vorgeschrieben. Im Sinne des Vorsorgeprinzips wird diesem Ziel durch eine Reduzierung von Schadstoffemissionen der emittierenden Anlagen und Einrichtungen und damit durch die Nutzung der besten verfügbaren, in der Praxis erprobten und wirtschaftlich verhältnismäßigen Umweltschutztechnologie entsprochen. Stationäre und mobile Quellen werden einem gleichen Regulierungsprinzip unterworfen, wobei die konkrete Regulierung ordnungsrechtlich und technisch je nach Quellentyp sehr differentiell angegangen wird. Diese technisch und ordnungsrechtlich abgestützte Emissionskontrolle garantiert Rechtsgleichheit und -sicherheit, denn Auflagen sind je nach Schadstoff und Anlagentyp bundeseinheitlich formuliert und verbürgen ein prinzipielles Gewerbe- und Nutzungsrecht. Obschon die Betreiber eine Wahl zwischen verschiedenen Auflagenvarianten haben (Kloepfer, 1995: 123-125), bleibt weniger Raum für eine flexible An-

passung der Auflagen an den Einzelfall als in Großbritannien, weshalb die Auflagen auch hohe Investitionen und vielfach beträchtliche Erneuerungen vorschreiben. Dies ist auch ein Grund dafür, daß der Umweltschutz mit der wachsenden Sorge um den Wirtschaftsstandort Deutschland zunehmend unter Druck geraten ist, Grenzwerte und Auflagen zu lockern und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, zu vereinfachen und zu flexibilisieren.

Zur Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben sind über zwanzig Rechtsverordnungen für jeweils sehr unterschiedliche Bereiche (zum Beispiel Großfeuerungsanlagen oder Dieselkraftstoffe) erlassen worden. Zusätzlich gibt es noch drei allgemeine Verwaltungsvorschriften – die bekannteste ist die Technische Anweisung Luft (auch TA-Luft) –, die für zahlreiche Schadstoffe spezielle technologiebezogene Emissionsgrenzwerte festlegen, für Neu- und Altanlagen jeweils eigene strenge Umweltschutztechnologien verlangen und schließlich konkrete Luftqualitätsstandards vorschreiben. Allgemeine Emissionsminderungsraten und Luftqualitätsziele werden zwar über internationale Abkommen in nationales Recht übertragen, charakterisieren aber kaum die eigenen nationalen Anstrengungen. Durch eine konsequente und progressive Emissionsreduktion an der einzelnen Quelle soll das Problem einer gebiets- und immissionsorientierten Luftqualitätskontrolle erst gar nicht aufkommen. Ähnliches gilt auch für Immissionswerte, denn diese werden tendenziell eher als Bewertungskriterien der anlagebezogenen Emissionskontrolle genutzt. Die Schadstoffkonzentration der Umgebung kann nämlich die Zusatzbelastungen ermitteln helfen, und bei der Überschreitung von Immissionswerten können notfalls zusätzliche Umweltschutzvorkehrungen angewandt werden. Die eigentliche Auseinandersetzung mit der konkreten Luftqualität (samt der damit zusammenhängenden zusätzlichen Maßnahmen) wird folglich ganz den regionalen und kommunalen Körperschaften überlassen.

Die Luftreinhaltung spiegelt die legalistisch-interventionistische Grundströmung des deutschen Politikstils wider (Greiffenhagen und Greiffenhagen, 1993: 77; Boehmer-Christiansen und Weidner, 1995). Denn Umweltschutz wird primär über Umweltrecht und Umwelttechnik betrieben. So liegt dem »normativen Doppelregime von Recht und technischen Normen« (Wolf, 1988: 180) ein legal-bürokratisches Verständnis zugrunde, das an rechtsstaatlich kontrollierbaren und verallgemeinerungsfähigen Entscheidungsgrundlagen interessiert ist und ein generell-abstraktes Reglement technischer und regelgebundener Ge- und Verbote entwickelt. Wie wir bereits dargelegt haben, führte die Institutionalisierung der Umweltpolitik in Deutschland deshalb auch zu einer ausgeprägten Verrechtlichung, die eine der deutschen Rechtstradition entspringende hohe Regelungsdichte und -tiefe mit sich brachte. »Germany has a highly diversified, effective range of legal standards for air

quality control. In accordance with the German tradition of legislation, there is a tendency to systemise, complete, specify and update these instruments by means of continual revision« (Murley, 1995: 151).

Allerdings ist dies nur die eine, auffälligere Seite der von Rechtsstaatlichkeit geprägten Luftreinhaltepolitik. Denn die legalistischen Fundamente werden durch konsensorientierte Kooperationsmuster ergänzt. Die Konsensorientierung zeigt sich bereits auf der Ebene der allgemeinen Zielbestimmung, denn die Umweltberichte und Rahmengesetze sind Ergebnis einer weitläufigen Konzertierung und stecken hierdurch auch allgemeinste Ziele ab. Auf diese Weise soll der Immissionsschutz auf einem gesamtgesellschaftlichen Konsens beruhen, um so einen integrativen Rahmen für das weitere tagespolitische Geschäft vorzugeben. Die Konsensorientierung macht sich dann auch an der Vorliebe für allgemeine Prinzipien und unbestimmte (Rechts-)Begriffe fest (Kistenmacher, Marcou und Clev, 1994: 150; Dose und Voigt, 1995: 16 f.). Zu nennen sind neben dem Kooperationsprinzip insbesondere das Gefahrenabwehrprinzip, das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip, das Gemeinlastprinzip (bei nicht auf einzelne Verursacher zurechenbaren Gefahren oder Störungen), das kollektive Verursacher- oder Gruppenlastprinzip (zum Beispiel über Fondslösungen) und das Prinzip des grenzüberschreitenden Umweltschutzes (Hartkopf und Bohne, 1983: 91-117; Kistenmacher, Marcou und Clev, 1994: 170 f.; Altmann, 1997: 118-122).

Angesichts der deutschen Rechtskultur mit ihrer Tendenz zur Systematisierung und Durchrationalisierung des Rechts mag die Präferenz für diese allgemeinen und teilweise unscharfen Prinzipien erstaunen. Der Politik geht es aber jenseits legalistischer Lösungen auch um eine gesamtgesellschaftliche Einigung über Handlungsmaximen der politischen Regulierung. Dies ist beim Vorsorgeprinzip zu erkennen, das zuerst im Umweltbericht der Bundesregierung von 1976 als Leitlinie der Politik genannt wurde. Obschon oder gerade weil es kein eindeutiges Prinzip ist und auch nicht rechtlich kodifiziert wurde, spielte es in den achtziger Jahren eine wichtige Rolle bei der Ausrichtung der bestehenden Regulierungsanstrengungen – etwa im Bereich des sauren Regens, der globalen Klimaerwärmung und der Verschmutzung der Nordsee. Denn wie wir noch sehen werden (Kapitel 3.1.3), wurden durch das Vorsorgeprinzip keine eigenen Maßnahmen entwickelt und eingeführt, vielmehr wurden die bestehenden Instrumente (vor allem technisch erzielte Emissionsminderungen an den einzelnen Quellen) im Sinne einer vorsorgenden Problemlösung proaktiv eingesetzt und progressiv weiterentwickelt und verschärft. Für Jordan und O'Riordan (1994: 13) ist Vorsorge deshalb »an interventionist measure, a justification for the state's involvement in the day to day lives of its länder and its citizenry in the name of wise environmental practice«. In diesem Sinne haben

solche allgemeinen Prinzipien, die dem Umweltrecht als politischer Handlungsrahmen hinzugefügt werden, auch legitimatorische Funktionen zu erfüllen, da sie als Produkte einer deliberativen Konsensfindung zwischen Staat und Gesellschaft verankert werden. Auf diese Weise scheint sich der Staat in seinem Regulierungsauftrag nicht nur prozedural und formal-rational (das heißt insbesondere über demokratische Verfahren) zu legitimieren, sondern auch und vor allem materiell-substantiv in Form von politischen Handlungszielen und -leitbildern.

Die deutsche Umweltpolitik nutzt das Kooperationsprinzip deshalb programmatisch. Neben den bereits genannten legislativen Anhörungen und genehmigungsrelevanten Vorverhandlungen, die im übrigen in anderen Ländern auch zum konventionellen Handlungsrepertoire des Staates gehören, zeichnet sich die Bundesrepublik durch eine stärkere Betonung von Konsensgesprächen oder Politikdialogen (zum Beispiel in der Energie- und Klimapolitik) und/oder freiwilligen Selbstverpflichtungen und Branchenabkommen aus. Von 300 Selbstverpflichtungen im europäischen Kontext entfielen allein zwei Drittel auf Deutschland und die Niederlande, wobei sich von den insgesamt 80 Abkommen immerhin 20 auf den Bereich der Luftreinhaltung bezogen (OECD, 1999: 48-67). Weiterhin ist charakteristisch, daß der zentrale Bereich der technischen Normierung ganz in den Händen privater Normungsorganisationen liegt (alles voran der Verein Deutscher Ingenieure), die vom Staat zwar finanziell und personell unterstützt, aber nicht gelenkt oder formal beaufsichtigt werden (Marburger, 1992). Schließlich sind hier Verfahren der Konfliktschlichtung oder partizipativen Deliberation zu nennen, die sich, wenn auch auf niedrigem Niveau, zu einem konventionellen Element der Raumordnungs-, Umweltverträglichkeits-, Genehmigungs- und anderer Verfahren entwickelt haben (Weidner, 1996).

Die kooperative Ausrichtung der Regulierungspraxis steht in einer gewissen Spannung zum Rechtsstaatsprinzip (Schulze-Fielitz, 1992). Denn der Staat darf gemäß Verfassung keine Rechtsetzungskompetenzen abgeben, weshalb er auch die genannten Selbstverpflichtungsabkommen nicht unterzeichnen darf (Leisner, 1998; di Fabio, 1998). Aus diesem Grund haben diese freiwilligen Selbstverpflichtungen, wenngleich sie unter der Initiative und Mitwirkung des Staates zustande kamen, keinen bindenden Charakter. Sie gelten als private Übereinkommen, die nur durch die Androhung staatlicher Regulierungen gelenkt und sanktioniert werden können. Doch auch im Falle der Vorverhandlungen und Absprachen im Bereich der Implementation gilt, daß Kooperation nicht als rechtsstaatliches Instrument, sondern als informelle und parallel geschaltete ›Legalität‹ genutzt wird, wie es Bohne (1981) mit dem Begriff des ›informellen Rechtsstaates‹ einprägsam beschrieben hat. Vor diesem Hintergrund ist Kooperation nicht ganz unproblema-

tisch. Zunächst wurde sie für eine reaktive Grundorientierung staatlichen Handelns verantwortlich gemacht, wenn nämlich ein kooperativer Staat die gesetzlichen Möglichkeiten nicht ausschöpft, sondern Entscheidungen im Kompromiß erarbeitet (Mayntz und Derlien, 1978: 44). Sodann ergeben sich die Gefahren einer möglichen ›capture‹ und behördlichen Abhängigkeit oder einer mangelnden politischen Verantwortlichkeit (OECD, 1999: 33-35). Schließlich orientieren sich diese Kooperationsaktivitäten primär an der Regulierungseffektivität, wodurch die demokratische Legitimation oftmals darauf reduziert wird, einer primär administrativ und sachlich orientierten Politik Akzeptanz zu verschaffen.

In der Tat übernimmt das Kooperationsprinzip in der Bundesrepublik Deutschland eine primär korrektive Funktion. Denn Rechtsstaatlichkeit und Kooperation harmonieren gut, sofern gewährleistet bleibt, daß die Kooperationsaktivitäten das staatliche Handlungsmandat nicht aussetzen oder verdrängen, sondern als ausführende oder unterstützende Optionen einer rechtsstaatlichen Politik mit anderen Mitteln auftreten (Cansier, 1998). Unter dieser Perspektive bedarf eine legalistisch-technizistische Umweltpolitik, die auch noch im Sinne der Prävention oder Vorsorge proaktiv ausgerichtet ist, geradezu einer kooperativen Note. Zum einen soll die Kooperation die Handlungsfähigkeit des Staates durch Informationsbeschaffung und -zirkulation sicherstellen. Denn gerade der ordnungsrechtliche und vorsorgende Weisungsstaat muß gut informiert sein, um die richtigen Maßnahmen auch gegen Widerstände durchsetzen zu können: »the pre-emptive style focuses on the importance of acquiring information and knowledge as the basis of an engaged, innovative role of government« (Dyson, 1982: 17). Zum anderen ist der Immissionsschutz im deutschen Falle ein aufwendiges Unterfangen, denn das legalistisch-technizistische Orientierungsmuster hat Normenvielfalt und Normenkaskaden (Wolf, 1988) beziehungsweise dynamisch fortentwickelte technische Normen und Standards (Stark, 1998: 126 f.) zur Folge. Die weitreichende und einvernehmliche Zusammenarbeit zwischen Regulierern und Regulierten im Bereich der Normierung und Genehmigungspraxis erlaubt es demgegenüber, Kompromißformeln in die ordnungsrechtlichen Auflagen, Ge- und Verbote einzubauen und damit den Weisungs- und Kontrollaufwand sowie die Konfliktivität der Regulierungspraxis zu reduzieren (Dose, 1995: 120). Kooperation erhöht damit letztlich die Wirksamkeit der einmal abgestimmten Maßnahmen.

Der deutsche Politikstil basiert also schon seit langem auf dem Prinzip einer ausgeprägten Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft (Ellwein, 1995; Treiber, 1995). Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die Strukturmerkmale und Orientierungsmuster kooperativer Politik über die Jahre einem Wandel ausgesetzt waren, der die Kooperation aus

der engen Umklammerung der Arkanpolitik mit ihrer Sachlichkeits- und Effektivitätsorientierung entließ, um sie einer Politisierung im Hinblick auf Konfliktlösungs- und Legitimationsanforderungen zu unterwerfen. Der Kooperationsgedanke verliert allmählich seinen obrigkeitsstaatlichen Tenor, denn Kooperation wird nicht mehr primär als ein Mittel der effektiven und sachlich-rationalen Herrschaft eingesetzt. Vielmehr gewinnt die Idee einer ›kooperativen Politik‹ an Boden, die sich am Leitbild des Managements öffentlicher Probleme und Güter orientiert und damit eine stärker rahmende, leitende oder moderierende Rolle des Staates vorsieht. In diesem Sinne ergeben sich auch gewisse Demokratisierungspotentiale, denn die kooperative Managementfunktion des Staates setzt eine Teilnahme der Konfliktparteien voraus (Troja, 2000; Hill, 1997). Das deutsche Kooperations- oder Konsensmodell scheint sich demnach unter veränderten Bedingungen zu reproduzieren.

2.3.2. Frankreich

Für die heutige französische Luftreinhaltepolitik ist eine enge Verzahnung von ordnungsrechtlicher Emissionskontrolle, gebietsbezogenen Maßnahmen und finanziellen Anreizsystemen charakteristisch; hinzu kommen einzelne Emissionsabsprachen mit Branchen oder Einzelunternehmen (›programmes de branche ou d'entreprise‹), die nach den anfänglichen Erfolgen in den siebziger Jahren (hier vor allem mit der Papierindustrie im Hinblick auf den Gewässerschutz) in den achtziger Jahren aber wieder an Bedeutung verloren haben (Kloepfer, 1995: 78 f.; Héritier u. a., 1994: 135-147). Die französische Luftreinhaltepolitik ist somit seit ihren Anfängen stärker auf einen Querschnittscharakter einerseits, auf ein breiteres Arsenal von Instrumenten andererseits ausgerichtet. »Die französische Umweltschutzpolitik hat sich auf mehrere Handlungsweisen festgelegt, die auf den Zielen Konzertierung, Reparatur und Repression beruhen« (Kistenmacher, Marcou und Clev, 1994: 170).

Als erstes sind die ordnungsrechtlichen Ge- und Verbote zu nennen, die auch in Frankreich einen Regelungsschwerpunkt ausmachen, obschon das Umweltstrafrecht in diesem Land keine herausragende Rolle spielt (Kloepfer, 1995: 78 f.). In der Tat, »the bulk of emission prevention and control is based on the legislativ/regulatory approach« (Murley, 1995: 131). Beim technischen Umweltschutz hebt sich Frankreich kaum durch eigene Initiativen hervor, da es sich vornehmlich auf die Übernahme der europäischen Direktiven beschränkt hat (Rotzoll, 2000: 127 f.). Im Vergleich zu Deutschland fällt auf, daß der technischen Emissionskontrolle über den dynamisch weiterentwickelten Stand der Technik längst keine solche Bedeutung zukommt. Dies liegt einerseits an der

geringeren Autorität wissenschaftlich-technischer Normierung: »Scientific bases are rarely indisputable for the establishment of emission limit values. Therefore an approach of the BATNEEC type (Best Available technology Not Entailing Excessive Costs) is generally considered« (Murley, 1995: 131). Bei Genehmigungen kommt es folglich

»unter Berücksichtigung der örtlichen Vorbelastung und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit zu einer einzelfallbezogenen Festlegung der jeweils erforderlichen technischen Schutzvorkehrungen. Die Einhaltung des Standes der verfügbaren Technik ist zwar nicht positivrechtlich gefordert, wird aber gleichwohl in aller Regel praktisch realisiert« (Kloepfer, 1995: 76 f.).

Die britische Vorstellung einer lokalen und einzelfallbezogenen Kompromißfindung ist demnach der französischen Regulierung näher als die deutsche. Andererseits spezifizieren zwar in Frankreich zahlreiche untergesetzliche Normen (»arrêtés interministériels«) eine Vielzahl von technischen Standards, diese sind aber von geringerer Bedeutung, »da die technischen Anlagendetails jedenfalls bislang stets Gegenstand von einzelfallbezogenen Aushandlungsprozessen gewesen sind« (Kloepfer, 1995: 82). Wie im britischen Fall liegt dies auch an der stärkeren Orientierung an einem integrierten Umweltschutz, der bereits auf das genannte Dekret aus dem Jahr 1810 zurückgeht und ganz bewußt im Gesetz des anlagebezogenen Immissionsschutzes von 1976 aufgegriffen wurde. So geht man auch hier davon aus, daß Umweltthemen besser auf der lokalen Ebene bearbeitet und dort unter Berücksichtigung verschiedener Regulierungsbereiche integriert gehandhabt werden können (Murley, 1995: 131).

Diesem einzelfallbezogenen und lokalen Ansatzpunkt gegenüber steht die allmähliche »Nationalisierung«, Zentralisierung und Rationalisierung der Luftreinhaltung im Zuge der Institutionalisierung der Umweltpolitik. Dieser Prozeß trägt Merkmale eines ausgeprägten Inkrementalismus, denn lange Zeit bestand das französische Umweltrecht nur aus einigen zum Teil punktuellen Gesetzen und Rechtsnormen, die 1996 zwar in und unter einem allgemeinen sektoralen Rahmengesetz (der *Loi sur l'Air*) zusammengeführt wurden. Gleichzeitig aber folgte dieser Inkrementalismus einer dezidierten Rationalisierungsintention, denn »national acts, decrees, orders and circulars are necessary to define policy, and to ensure reasonable consistency throughout the regions, and harmonisation with European legislation« (Murley, 1995: 131). Sobald das neue Gesetz rechtskräftig wurde, begann man mit der Formulierung nachgeordneter Richtlinien, wobei nunmehr das Ziel einer zwar sektoralen, aber dennoch systematischen Regulierung anvisiert wurde. Dies gilt auch für eine Stärkung des Querschnittscharakters der Luftreinhaltung. Denn vorher wurde die Regulierung von stationären und mobilen Quellen zeitlich und inhaltlich nicht untereinander abge-

stimmt und unterlag unterschiedlichen Behörden, wodurch sich Ungleichzeitigkeiten zwischen der industrie- und verkehrspolitischen Komponente der Luftreinhaltung ergaben, die nur zum Teil durch die interministeriellen Verhandlungszusammenhänge kompensiert wurden. Das neue Rahmengesetz sieht eine stärkere Integration vor, insbesondere durch die nun vorgeschriebenen regionalen Luftqualitätspläne. Sie halten die einzelnen Regionen zu einem abgestimmten Maßnahmenkatalog im Bereich des Umweltschutzes an.

Bereits 1974 wurden im Bereich gebietsbezogener Maßnahmen besondere Schutz- und Alarmzonen eingeführt (Murley, 1995: 135). Durch diese soll auf die oft räumlich beschränkten Luftverschmutzungsprobleme reagiert werden, zugleich sprechen sie für die obengenannte Vorstellung einer den spezifischen Problemen und Verhandlungsstrukturen angepaßten lokalen Regulierungspraxis. Die vorgesehenen Alarmsysteme sind jedoch praktisch nie vollständig genutzt worden, so daß die Schutz- und Alarmzonen vielmehr als Mittel der Information und Sensibilisierung der direkt betroffenen Bevölkerung dienen (Rotzoll, 2000: 126-128). Gleichzeitig sind sie Bezugspunkte für eine regional und lokal angepaßte (strengere oder laxere) Regulierungspraxis und damit keine Regulierungsinstrumente, sondern Korridore für die regionale Anpassung und Umsetzung nationaler Programme und Pläne. Diese Regionalisierung der Luftreinhaltung ist durch das Gesetz von 1996 und die vorgeschriebenen Luftqualitätspläne forciert worden, denn sie haben die räumliche Luftqualität zu einem zentralen Orientierungspunkt der französischen Luftreinhaltungspolitik gemacht.

Schließlich ist zu erwähnen, daß in Frankreich gerade im Laufe der achtziger Jahre sukzessive Umweltschutzprinzipien in den politischen Zielkatalog aufgenommen worden sind, die weniger eine normverweisende oder rechtsinterpretierende Rolle spielen, sondern eher appellativen Charakter haben. Prinzipien, die in Deutschland eng an den ordnungsrechtlichen Regulierungskern angebunden sind, spielen hier eine geringere Rolle: Das Verursacherprinzip konkretisiert sich in sehr geringen Abgaben, die eine Finanzierungs-, aber keine Lenkungsfunktion übernehmen. Das Vorsorgeprinzip wird nicht programmatisch verfolgt und setzt sich auch nicht in einer offensiven Dynamisierung technischer Standards und Regeln fort. Das Kooperationsprinzip wird in Frankreich als »Principe de la participation et de l'information des citoyens« politisch propagiert, zuerst in Form eines Gesetzes über den freien Zugang zu Informationen von 1978, das praktisch eine Auskunftspflicht gegenüber jedermann etabliert – womit es primär als ein Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung verstanden wird. Es ist insbesondere im Laufe der neunziger Jahre ausgeweitet worden, und zwar in Richtung partizipativer und deliberativer Konsensfindungsgespräche (Lascombes, 1998, siehe auch Kapitel 5.3.3.).

Die Luftreinhaltung folgt insgesamt einem etatistischen Politikstil (Münch, 1992; Waarden, 1993). Denn nur der Zentralstaat kann die Einheit des Territoriums und die Gleichheit der Lebensbedingungen garantieren, weshalb nationale Gesetze und Rechtsnormen einerseits, die ›planification‹ andererseits eine so große Rolle in der französischen Politik spielen. »La règle de portée générale et impersonnelle en constitue le principe faitier. Elle découle de la loi et du règlement, et requiert une application uniforme et bureaucratique à l'échelle nationale en visant prioritairement l'égalité des droits devant l'administration« (Gaudin, 1993: 98). Die Rationalität der Politik erwächst aus klaren, umfassenden und deshalb notwendigerweise abstrakten Regelungen, »establishing clear legal frameworks and divisions of responsibility enabling the Republican state to meet all eventualities« (Buller, 1998: 70). Dies führt zunächst zu einer Sektoralisierung der Politik, selbst der Umweltpolitik, denn es kommt zur rechtlichen und bürokratischen Spezialisierung entlang den sachlichen Problemen Boden, Wasser, Luft, Müll etc. Rational erscheint dies aber nur, solange die Gesamtheit der Teile gewahrt bleiben kann, weshalb der Zentralstaat an einer systematischen Verschränkung sektoraler Politikfelder interessiert ist. Diese horizontale Koordinierung der Ressorts und ihrer Regulierungsbereiche wird auf nationaler Ebene gesichert »grâce ou à cause de la multiplication à ce niveau d'équipes interministérielles et d'administrations de mission, que par les services extérieurs de l'État dans les départements et les régions« (Gaudin, 1993: 53).

Planungsinstrumente gewinnen in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung, denn sie sollen die Integration verschiedener Regulierungsbereiche auf der Grundlage interministerieller Verhandlungen realisieren. Für die konkrete Implementationspraxis vor Ort sollen sie zudem die notwendige Gleichheit und Einheit des Territoriums gewährleisten. In Frankreich bestehen Planungsinstrumente auf der Ebene der allgemeinen nationalen ›Fünfjahrespläne‹, in denen allerdings Umweltpolitik erst jüngst kurz erwähnt wurde. Auf regionaler Ebene findet sich dieses Instrument in Form der bereits genannten Verträge zwischen Staat und Regionen wieder. Allerdings muß gesagt werden, daß ›planification‹ in Frankreich primär als Wirtschafts- oder Finanzplanung konzipiert ist, womit Umweltaspekte nur als Querschnittsaufgabe eine Berücksichtigung finden. Am relevantesten sind dabei die fachspezifischen Einzelplanungen der interministeriellen Organe (Kistenmacher, Marcou und Clev, 1994: 168-178). Für die Umweltpolitik im allgemeinen hat diese interministerielle Abstimmung und Planung durchaus Vorteile. Denn während Umweltpolitik im Kabinett als eigenes Ressort nur eine untergeordnete Rolle spielt, kann sie als Querschnittsaufgabe immer noch am effektivsten in die Agenden anderer, gewichtigerer Ministerien hineinregieren.

Diesem rationalistisch-zentralistischen Politikstil zufolge wird die Implementation den nachgeordneten regionalen und lokalen Ebenen überlassen. Allerdings kommt es zwischen beiden Ebenen zu Reibungen, denn: »Toute ›application‹ de la règle générale est passée en effet nécessairement par des adaptations locales et donc par une négociation, peut-être implicite mais néanmoins essentielle« (Gaudin, 1993: 98). Der französischen Luftreinhaltung sind somit Brüche zu eigen, die nach Lascoumes (1994) auf die Aufspaltung in zwei Legalitätsformen zurückgeführt werden können. Denn der hyperrationale Steuerungsanspruch des Zentralstaats geht mit dezidiert politischen Verhandlungsstrukturen auf der lokalen Ebene einher: eine Systematisierung und Rationalisierung integrierter Problemlösungsstrategien auf der nationalen Programmformulierungsebene korrespondiert daher mit einer pragmatischen Problembewältigung auf der Implementationsebene.

Vor diesem Hintergrund erscheint der etatistische Regulierungsstil Frankreichs nur wenig und zugleich sehr kooperativ (Héritier u. a., 1994: 147 f.). Auf der einen Seite ist Frankreich »le pays du contrôle et de l'inspection« (Julliard, 1997: 35), weil der Zentralstaat politische Absprachen zwischen Privaten oder zwischen Staat und Privatinteressen im Hinblick auf eine gemeinwohlorientierte Politik verhindern, zumindest aber kontrollieren oder beaufsichtigen will. Auf der anderen Seite aber ist Kooperation selbst ›verstaatlicht‹ in dem Sinne, daß eine Abstimmung verschiedener Ressorts, aber auch die Konzertierung mit gesellschaftlichen Kreisen und Interessen innerhalb des Staates selbst institutionalisiert ist. Wie wir noch sehen werden, schult und rekrutiert der Staat eine politische Klasse (Suleiman, 1995; Bourdieu, 1989: 371-529), die als Protagonistin und Medium dieser kooperativen Beziehungen zwischen Regulierern und Regulierten fungiert.

Auch der französische Politikstil ist einem Wandlungsprozeß unterworfen. Denn die ›Elitenherrschaft‹ und der damit einhergehende rationalistische Führungsanspruch ist in der öffentlichen Diskussion immer wieder heftig attackiert worden. In der Tat ist eine Demokratisierung des Ausbildungs- und Rekrutierungssystems sowie eine größere Pluralität an Eliten eingefordert worden. Andere Veränderungsfaktoren, mit denen wir uns in den folgenden Kapiteln noch beschäftigen werden, sind die Dezentralisierungsreformen, der Bedeutungszuwachs wissenschaftlicher Politikberatung und ihrer öffentlichen Rezeption, schließlich auch die Privatisierungswelle, die eine deutlichere Trennung zwischen Gesellschaft und Staat forcierte und diesen stärker auf seine Regulierungs- und Lenkungsaufgaben festlegte. In diesem Zusammenhang ergaben sich in den letzten Jahren gerade auch im Bereich der Luftreinhaltung offensive Bestrebungen einer kooperativeren Ausrichtung der Politik im Sinne gesellschaftlicher Konsultationen und Konzertierungen. »Obwohl ihr jeweiliger Bestand einem beträchtlichen Wandel un-

terworfen ist, kommt ihnen ein erhebliches Gewicht bei der Formulierung der nationalen Umweltpolitik und bei der unmittelbaren Gesetzesanwendung auf Départementebene zu« (Kloepfer, 1995: 77). Auch wenn diese neuen Bestrebungen primär als Beteiligung öffentlicher Akteure an bereits etablierten Verhandlungsstrukturen konzipiert sind (Lascoumes, 1998), ist dennoch zu erkennen, daß sich hier neue Beziehungsmuster und Entscheidungsfindungsprozesse zwischen Staat und Gesellschaft einstellen.

2.3.3. Großbritannien

In Großbritannien hat sich die Luftreinhaltepolitik ursprünglich nicht an quantitativen Luftqualitätsstandards und Emissionsminderungszielen orientiert. Wie in Frankreich beruhte die Luftreinhaltung auf einer Vielzahl von Einzelgesetzen, Verordnungen und Richtlinien. Diese wurden allerdings (bis zum *Environmental Protection Act* von 1990) auch nicht in ein zusammenhängendes Gesetz gegossen, wie dies etwa in den USA mit dem *Clean Air Act* und seinen diversen Novellierungen der Fall gewesen ist. »What emerged from over a century and a half of gradual experimentation and adjustment was a fragmented system of locally based controls and standards« (Jordan, 1998: 188). Anders auch als in der Bundesrepublik hat sich die britische Politik immer wieder gegen generell bindende Grenzwerte und technische Normen entschieden. »British environmental legislation contains no statutory deadlines and does not require that emission standards be based solely on either technical or health criteria, as is true in the United States. In general, the British make less use of both emission standards and general environmental quality standards« (Vogel, 1996: 78). Obschon Luftqualitätsstandards und technische Normen inzwischen über internationale Abkommen und europäische Direktiven in die britische Politik Einzug halten, ist die britische Luftreinhaltung immer noch nicht durchgängig rechtlich formalisiert und vereinheitlicht. »To start with basic principles and arrive at an overall policy is a practice that is existent in other European states and, to a lesser degree, the EU, but it is foreign to the UK« (Jordan und O'Riordan, 1994: 16).

Die britische Luftreinhaltung orientiert sich vielmehr an der räumlichen Luftqualität, an den Spezifika des Einzelfalls und an der Praktikabilität der potentiellen Eingriffsoptionen. Daher setzt das britische Umweltrecht andere Schwerpunkte als das der bisher behandelten Länder. Erstens ist die sektorale und mediale Fachplanung von geringerer Bedeutung und damit auch die Formulierung von generellen Zielen und Maßnahmen für spezifische Umweltmedien. Anders verhält es sich, wenn wir zu Instrumenten der konkreten räumlichen Planung

übergehen. Denn zweitens wird die konkrete Flächennutzung (›land-use-planning‹) zu einem wesentlichen Element umweltpolitischer Regulierung, wie etwa durch den *Town and Country Planning Act* von 1990 (Kloepfer, 1995: 119-121). »Dadurch, daß die Raumplanung zwingend Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt vorsehen muß und daß die Einhaltung der Pläne durch ein Genehmigungsinstrumentarium durchgesetzt wird, erweist sich der *Town and Country Planning Act* als ein wichtiges allgemeines Gesetz zum Schutz der Umwelt« (Bothe und Gündling, 1990: 45). Drittens orientiert sich die Luftreinhaltung am ›effects based approach‹, der die konkret nachgewiesene Wirkung (mehr als die präventiv prognostizierten Effekte) zum wesentlichen Entscheidungskriterium macht, wobei sich diese Gefährdungs- und Schädigungsschwellen primär auf die menschliche Gesundheit und nur sekundär und erst neuerdings stärker auf die Umwelt beziehen (O'Riordan und Cameron, 1994).

Die Luftreinhaltepraxis ist daher am besten als ein einzelfallorientierter Abwägungsprozeß zu charakterisieren. Hier spiegelt sich also ein »pragmatic approach to achieving effective solutions to individual issues« (Buller, 1998: 70) wider. Hauptaugenmerk dieser Abwägung ist das ›best practicable means‹ beziehungsweise die ›best practicable environmental option‹, die mit ausdrücklicher Berücksichtigung situativer Gegebenheiten bestimmt werden sollen. Diese Praktikabilität wird von den Behörden anhand von drei Kriterien ermittelt: »local physical conditions and circumstances, corporate financial resources, and the current state of technological knowledge« (Vogel, 1996: 77). Seit der Einführung des ›integrated pollution control‹ als Leitbild der britischen Umweltpolitik hängt diese Praktikabilität aber auch vom Zusammenspiel verschiedener Umweltmedien ab (Weale, 1996 a). Folglich unterstreicht der britische Regulierungsstil »the importance of balancing cost, risk and benefit factors in order to elucidate the most efficient use of the environment's innate capacity to absorb waste (...). The British ›approach‹ is characteristically pragmatic rather than radical; tactical rather than strategic; reactive rather than pro-active« (Jordan und O'Riordan, 1994: 16).

Die Behörden erhalten hierdurch einen größeren Ermessensspielraum bei der Planung und Genehmigung u. a. von Anlagen, Infrastrukturmaßnahmen und Flächennutzungsplänen. Die Benennung von Auflagen tritt nicht als Vollzug von detaillierten Rechtstexten oder nationalen Rechtsnormen auf, sondern als Ergebnis konkreter Verhandlungen zwischen Betreibern und Behörden innerhalb der allgemeinen Richtlinien (›guidance notes‹, ›codes of practice‹ oder ›circulars‹), die von der Inspektionsbehörde oder dem Ministerium für diese pragmatische Regulierungsarbeit entwickelt werden (Héritier u. a., 1994: 100-109). Der Regulierungsbehörde (zunächst dem *HM Inspectorate of Pollution*,

später der EPA) fällt deshalb »eine Doppelrolle zu: Als Hauptverantwortliche bei der Festsetzung von Kriterien für Umweltschutzmaßnahmen sowie von ›Release levels‹ übernimmt sie Funktionen der gesetzgebenden Gewalt. Als Vergabestelle von Betriebsgenehmigungen und Kontrolleur ist sie Organ der Exekutive« (Kurth, 2000: 84).

Dieses Arrangement, das durch die Formalisierung und Systematisierung der britischen Umweltpolitik eingeschränkt, aber nicht aufgelöst wurde, bringt mehr Flexibilität und Informalität in die Regulierungspraxis. »Operating within the framework of the principles of best practicable means and presumptive limits, there was a lack of formality and due process both in terms of the derivation of the standards and in terms of the latitude of their implementation« (Weale, 1996a: 112). Für Vogel (1996: 77) ist dies auch ein Grund dafür, daß »inspectors in Great Britain continue to have plenty of flexibility to take into account local circumstances and make suitable decisions«. In Großbritannien kommt deshalb eine weichere Ausformulierung ordnungsrechtlicher Ge- und Verbote zur Anwendung, denn Emittenten stationärer und mobiler Quellen müssen zwar Maßnahmen zur Emissionsminderung vornehmen; bei Betreibern stationärer Quellen geschah dies aber zumeist in enger Abstimmung mit den Behörden und bei weitestgehender Vermeidung hoher Strafen. »Gradualism was the dominant mode of action: controls were strengthened according to economic circumstances, scientific knowledge and the goodwill of producers, not imposed uniformly« (Jordan, 1998: 181).

Lassen wir die bisher genannten Aspekte der britischen Luftreinhaltung einmal Revue passieren, so erkennen wir Kennzeichen des britischen Politikstils. Der Literatur zufolge ist dieser nämlich von einer ausgeprägten Sektoralisierung mit einer Vielzahl von ›policy communities‹ gekennzeichnet, die innerhalb einzelner Politikfelder stabile Netzwerke bilden, zwischen denen aber Auseinandersetzungen um Ressourcen, Einfluß und Macht zur Tagesordnung gehören. Daraus ergibt sich ein konsultativer und auf verhandelte Kompromisse ausgerichteter Regulierungsstil, bei dem der Staat eine dirigierende, aber weniger interventionistische Politik betreibt (Richardson und Jordan, 1979; Dudley und Richardson, 1996 b). Die besondere Bedeutung von Konsultationen und Kompromißfindungsprozessen ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß es in Großbritannien kein formalisiertes und über eine Verfassung konstituiertes Rechtssystem gibt. Anders als in den USA, wo ein stark verrechtlichtes System institutioneller Zuständigkeiten und öffentlicher Partizipationsgarantien existiert, nimmt in Großbritannien ein komplexes System informeller Konsultationen zwischen staatlichen Behörden, Interessengruppen, Experten und privaten Normungsorganisationen diese integrative und strukturierende Rolle ein: »coordination takes place at a number of levels within the relevant policy community

until a common policy emerges which the community ›sells‹ to the rest of the system« (Richardson und Jordan, 1983: 605).

Eine generalisierte Verrechtlichung von Politik in Form von detaillierten Verordnungen und Richtlinien, bindenden Grenzwerten und technischen Normen erscheint in diesem Land daher unpraktikabel und sinnlos, denn diese würden von den situativen Bedingungen und konkreten Interessenkonstellationen abstrahieren, innerhalb deren Probleme auftreten und Lösungen entwickelt werden müssen. »Such practices as setting uniform standards for emissions or target groups were regarded as less efficient, over-legalistic and unjustified on scientific grounds« (Jordan, 1998: 182). Demgegenüber können konkrete Probleme und Konflikte in einem System gegenseitiger Konsultationen pragmatisch und konstruktiv gelöst werden. Hierfür bedarf es lediglich allgemeiner Richtwerte und -linien (zum Beispiel ›guidance notes‹), welche die Kompromißfindung vorstrukturieren.

Explizit als Kooperationsverfahren ausgewiesene Maßnahmen oder Instrumente sind in der britischen Politik aber genauso rar wie in der französischen. Im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland etwa spielen Konsensgespräche, Selbstverpflichtungen und alternative Konfliktlösungsverfahren eine geringe Rolle. Wie wir bereits sahen, bedeutet dies aber gerade nicht, daß die britische Umweltpolitik weniger kooperativ ist. Denn in Großbritannien haben wir es mit einem per se »verhandlungsbasierten und hochkooperativen Politikstil« (Weidner, 1996: 157) zu tun. Allerdings ist einzuschränken, daß diese Kooperation insbesondere bei der Regulierung industrieller Produkte und Produktionsverfahren auf die Behörden und Unternehmen beschränkt bleibt und die Betroffenen oder Umwelt- und Bürgerverbände weitestgehend ignoriert. Formalisierte Kooperationsverfahren spielen auch deshalb eine geringere Rolle, weil das britische ›common law‹ eine offensive und systematische Verrechtlichung und Prozeduralisierung ausschließt. Der geringe Legalismus, der hier zum Ausdruck kommt, entspricht einer auf Einsicht und Vertrauen basierenden Beziehung zwischen Regulierern und Regulierten (Jordan, 1998: 186). Damit verfolgt die britische Luftreinhaltung »a compliance rather than an enforcement strategy« (Weale, 1996a: 112).

Dieser Politikstil besitzt den Vorteil, mit geringem Aufwand vorzugehen, denn er setzt auf die einvernehmliche und unbürokratische Lösung im Einzelfall. Für David Vogel (1986, 1996) ist dieser Vorteil vor dem Hintergrund des legalistisch-konfrontativen Politikstils der USA kaum hoch genug zu bewerten. Britische Sozialwissenschaftler haben demgegenüber auf die Trägheit und Reaktivität des britischen Politikstils verwiesen. Denn bei einer Politik des Kompromisses, in die eine Vielzahl von Interessen und Forderungen, Wertentscheidungen und Wissensbestände einfließt, ist die Gefahr groß, den Minimalkonsens zur Grund-

lage der praktikablen Lösungen zu machen. Zudem besteht die Möglichkeit, daß eine praktikable und integrierte Option einen Gesamterfolg nur unter der Bedingung eines geringen oder negativen ›Netto«-Erfolges für einzelne Umweltmedien und Regulierungsbereiche erzielen kann. Zudem tendieren etablierte ›policy communities« dazu, Umweltpolitik zu einer reaktiven, wenn nicht defensiven Angelegenheit zu machen (Richardson und Watts, 1985). In der Tat zeichnet sich der britische Politikstil durch eine gewisse Stetigkeit und Trägheit aus. »The outcome of such a style is generally one of incremental change or even policy stasis« (Lowe und Ward, 1998 a: 7).

Eine graduelle Veränderung des kooperativen Politikstils kündigte sich Mitte der achtziger Jahre an – nach einer fast zehnjährigen Stagnation unter der Regierung von Margaret Thatcher. Insbesondere der *Environmental Protection Act* von 1990 brachte eine Reihe von Neuerungen mit sich, die Jordan für uns zusammenfaßt.

»Several principles of the emerging system stand out: an increasingly formal and uniform system of administrative control based upon fixed standards and timetables for compliance; a wider adoption of source-based controls as prescribed by the Continental notion of precautionary action; a greater concern, now enshrined in legislation, for the health of the environment and the intrinsic rights of non-human entities, rather than just human health; and a greater attempt to make the polluter pay a larger portion of the social costs of pollution, starting with the administrative cost of permitting« (Jordan, 1998: 175).

Diese Veränderungen, die Jordan sowohl der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise Union wie auch der britischen Reformpolitik zuschreibt, veranlassen ihn dazu, einen substantiellen Wandel anzunehmen: »the style of environmental regulation in the UK is undergoing a metamorphosis« (Jordan, 1998: 191). Allerdings wird dies nicht von allen Beobachtern so gesehen, gibt es doch auch viele Aspekte, bei denen die Kontinuität überwiegt. In der Tat ging es den Reformern seit den siebziger Jahren (dem *Robens Committee on Occupation, Health and Safety* und der *Royal Commission on Environmental Protection*, RCEP) gerade darum, »to rework in an incremental and evolutionary way the principles and practices that had underlain the history of air pollution control in Britain« (Weale, 1996 a: 113). Gerade das von der *Royal Commission* favorisierte Prinzip der ›integrated pollution control‹ sollte es ermöglichen, die grundsätzlich positiv bewerteten kooperativen Beziehungen zwischen Staat und Industrie beizubehalten und offensiv als Mittel eines umfassenden Umweltschutzes zu nutzen, wofür die Zusammenfassung verschiedener Regelungsbereiche im *Environmental Protection Act* und unter dem Dach des *HM Inspectorate for Pollution* – später der *Environmental Protection Agency* – eine notwen-

dige Bedingung war (Weale, 1996 a: 124 f.). Allerdings hat nach Kloepfer (1995: 123-125) das Gesetz von 1990 die Fragmentierung des britischen Umweltrechts keineswegs aufgehoben, und auch Jordan und O'Riordan (1994) sehen keine grundsätzliche Abkehr vom reaktiv-reparativen Politikstil (siehe auch Kurth, 2000; Weale u. a., 1996). Bedeutsam ist auch, daß nach Jordan (1998: 187) Rechtsstreitigkeiten weiterhin von geringer Bedeutung sind, woran zu erkennen ist, daß das bestehende Vertrauens- und Kooperationsverhältnis nicht durch ein formal-adversielles ersetzt worden ist.

Im britischen Fall können wir deshalb nicht von einem grundlegenden, aber von einem graduellen Wandel des Regulierungsstils sprechen. Anders als in Deutschland und Frankreich ging es den Reformen darum, die informellen Konsultationen und ›cosy relationships‹ zwischen Behörden und Industrie durch ein formaleres und distanzierteres Verfahren des ›arms-length approach‹ zu ersetzen. Die Erfahrungen mit dieser neuen Leitlinie haben jedoch eine partielle Rückkehr zur bisherigen Praxis nach sich gezogen – immer unter den bereits genannten Veränderungen einer graduellen Formalisierung des britischen Politikstils. Die Gründe für diesen graduellen Wandel liegen zum Teil in der europäischen Politik. Denn sie gibt nicht nur quantitative Reduktionsziele und Zeitpläne vor, europäische Vorgaben spielen auch eine Rolle bei der Festschreibung von Mindeststandards des ›monitoring‹ und der öffentlichen Information (Wynne und Waterton, 1998), der öffentlichen Beteiligungsverfahren und Selbstverpflichtungsvereinbarungen (Breier, 1997) sowie der Normierung und Standardsetzung (Marburger, 1992; Falke, 1996). Aber auch britische Akteure, allen voran die Bürger- und Umweltverbände, haben sich für mehr Transparenz, klarere Vorgaben und bessere Kontrollmöglichkeiten in Großbritannien und Europa eingesetzt (Long, 1998; Ward und Lowe, 1998: 12-16). Schließlich ist ein Generationswechsel bei den Inspektoren, Beratern und Amtsträgern zu beobachten, der einer jüngeren Generation mit anderen Vorstellungen und Prioritäten Platz macht (Jordan, 1998: 191).

Mit dieser Formalisierung und Prozeduralisierung der britischen Umweltpolitik geht auch eine klarere Kompetenzverteilung zwischen Ministerien und Implementationsbehörden einher. Die Programmformulierung und Rechtsschöpfung auf ministerieller Ebene wird nämlich auf Kosten der untergeordneten Ebenen aufgewertet, welche wiederum stärker auf Implementationsfunktionen reduziert werden. Denn die Programmformulierung ist nicht mehr primär an die Regulierungsarbeit vor Ort und die praktischen Erfahrungen der Regierungsbehörden rückgebunden, sondern gewinnt an Eigenständigkeit und Experimentierfreudigkeit (Jordan, 1998: 186-189). Hiervon zeugen etwa die verschiedenen nationalen Strategiepläne: das White Paper *This Common Inheritance* von 1990, später die politischen Strategiepapiere *Sus-*

tainable Development. The UK Strategy von 1994 und *Clean Air Strategy* von 1996. Diese Strategiepapiere sind aus aufwendigen Konsultationsprozessen hervorgegangen und sollen der britischen Umweltpolitik einen proaktiveren und systematischeren Charakter verleihen (Lowe und Ward, 1998 a: 23). Der kooperative Politikstil Großbritanniens ist auch hier nicht aufgegeben, sondern vielmehr systematisiert und verallgemeinert worden.

2.3.4. Die Vereinigten Staaten von Amerika

In den USA besteht eine enge Verzahnung von räumlichen Luftqualitäts- und anlagebezogenen Emissionsstandards, wobei ein stark formalisierter ordnungsrechtlicher Regulierungsstil zur Anwendung kommt. Anders als in Großbritannien wird die Luftreinhaltepolitik in den USA durch ein umfangreiches Gesetzeswerk geregelt (den *Clean Air Act*), das alle Einzelmaßnahmen und Instrumente im Bereich der industriellen und verkehrsbedingten Luftreinigung umfaßt. Flächenbezogene Immissionsstandards und quellenbezogene Emissionsstandards für stationäre und mobile Quellen ergeben sich direkt aus dem Gesetz (Kloepfer, 1995: 229; Bothe und Gündling, 1990: 55). Im Gegensatz zu den Gesetzen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs handelt es sich aber nicht um ein Rahmengesetz, das die konkreten Regelungen auf Verwaltungsrichtlinien und -verordnungen verweist. Vielmehr beinhaltet dieses 700 Seiten starke Gesetz detaillierte Vorgaben und Auflagen, benennt konkrete Grenzwerte und technische Normen und enthält eine finanzielle Autorisierung für die Vergabe von staatlichen Mitteln. Kennzeichnend ist weiterhin die Terminierung der Programme, der anhängigen »rule-making processes« der EPA und der Neuauflage der gesetzlichen Regelungen des *Clean Air Act* (Switzer und Bryner, 1998: 47 f.). Schließlich räumt das Umweltrecht der Regierung, dem einzelnen Bürger und den Verbänden ein auf all diese Rechtsaspekte bezogenes Klage-recht ein.

Die heutige Luftreinhaltepolitik ist durch die aufeinanderfolgenden Novellierungen des Luftreinhaltegesetzes in inkrementaler Art gestaltet worden. So führte die Fassung des *Clean Air Act* aus dem Jahre 1970 das eine wichtige Element des US-amerikanischen Regulierungsmodus, die Luftqualitätsstandards (*National Ambient Air Quality Standards* oder auch NAAQS), ein. Die EPA hat solche Standards bei einer Reihe von Leitschadstoffen und in bezug auf verschiedene Schutzgüter (zual-lererst die menschliche Gesundheit, sodann Gebäude, Flora, Fauna und un- belebte Natur) festgelegt. Diese Standards sind national einheitlich und zeichnen sich aufgrund der zugrundeliegenden »ample margins of safety« durch eine klare Präventionskomponente aus (Bodansky, 1994).

Um den Vollzug der Umweltregelungen zu kontrollieren und zu forcieren, schreibt das Gesetz von 1970 auch einzelstaatliche Implementationspläne (*State Implementation Plans, SIP*) vor, die von der EPA genehmigt werden müssen. Die späteren Novellierungen (insbesondere die aus dem Jahre 1990) haben die Regulierungsbreite und -tiefe dieser Politik weiter erhöht, denn zusätzliche Schadstoffe und Quellen kamen in das Visier der Umweltgesetze und -behörden (Kraft, 1996: 85-88; OECD, 1996: 110-115; Switzer und Bryner, 1998: 172-183). Allerdings wurden auch Flexibilisierungsmaßnahmen eingeführt. Einerseits ist seit den siebziger Jahren bereits mit marktwirtschaftlichen Instrumenten experimentiert worden (Jauß, 1999: 90-92). Diese einzelgesetzlichen Regelungen wurden dann in Form des »emission trading programs« bei SO₂-Emissionen offiziell als Regulierungsinstrument in die Version des *Clean Air Act* von 1990 aufgenommen (OECD, 1996: 115 f.). Andererseits brachte die Novellierung von 1977 eine stärkere Gebietsorientierung mit sich. 247 Luftreinhaltebezirke, in die sich das Territorium der USA aufgliedert, werden in drei Klassen eingeteilt (Nationalparks, wirtschaftliche Wachstumszonen und alle übrigen Gebiete). Sie richten die Prioritäten der dortigen Luftreinigung auf umwelt- beziehungsweise wirtschaftspolitische Zielsetzungen aus. Je nachdem, ob ein Bezirk die festgesetzten nationalen Luftqualitätsstandards für eine Reihe von Leitschadstoffen unter- oder überschreitet, werden unterschiedliche Genehmigungsaufgaben vorgeschrieben und unterschiedliche Anforderungen an die bundesstaatlichen Luftqualitätspläne gestellt (Jauß, 1999: 89-93). Hierbei werden alle an der Luftverschmutzung beteiligten Quellen einbezogen, so daß die bundesstaatlichen Luftreinhaltepläne und -maßnahmen entsprechend komplex sind. Innerhalb dieses Regulierungsmodells ist die technische Emissionsregulierung ein dominantes Instrument des Immissionsschutzes, die allerdings durch eine Reihe von Anwendungsregeln flexibilisiert wird. Denn für die einzelnen Quellen und Anlagen werden zum Teil genau bestimmte Emissionsgrenzwerte und technische Optionen vorgeben (Kraft, 1996: 85 f.), die aber je nach Gebiet, Priorität, Schutzgut etc. variieren können.

Die US-amerikanische Luftreinhaltepolitik basiert somit auf einer Vielzahl von Emissions- und Luftqualitätszielen, Standards und Normen, gebiets-, anlage- und produktbezogenen Maßnahmen, ordnungsrechtlichen und marktwirtschaftlichen Instrumenten, die immer wieder evaluiert, verändert und ergänzt werden. Alles in allem folgt der US-amerikanische Regulierungsstil demnach einem

»incremental approach to regulation and control. Either because the full dimensions of an environmental problem are not perceived or because political resistance couples step-by-step action, environmental controls tend to be applied progressively, beginning with nominal, largely ineffectual, retroactive declarations. Failing to meet objectives, laws are toughened and ex-

tended year by year ... The fractionized state of environmental law, focusing on specific problems of pollution and subject to changes in interpretation, makes observance and enforcement difficult« (O'Leary, 1993: 118)

Dieser Pragmatismus und Inkrementalismus soll aber auch Mittel und Medium einer proaktiven Umweltpolitik sein – und diese Intention hat sich in »the environmental decade« der siebziger Jahre in einer Reihe von Gesetzen und Programmen niedergeschlagen. Dem Willen des Gesetzgebers und der Intention der Politik nach ging es diesen umweltpolitischen Regelungen um das Erzwingen eines nachhaltigen Fortschritts, der sich auf zwei taktische Optionen gründet:

»The two basic variations of action-forcing are: technology-forcing and agency-forcing. The former includes provisions in the laws which require an agency to set technology-based standards for pollution control creating incentives for technological innovation by industry. The latter includes provisions containing strict deadlines by which agency action must be taken« (Wagner, 1992: 46).

Der fragmentarische und inkrementale Charakter der Luftreinhaltung ist aber nicht nur strategische Option, sondern auch zwangsläufiger Ausdruck des kompetitiven politischen Systems (Majone, 1996 a: 17).

In den USA entspringt der dominante Politikstil einem demokratischen Wettbewerb, der sich auf alle Aspekte des Politikprozesses erstreckt (Kraft, 1996: 51-55). Das gilt bereits für den Staatsaufbau, wo das System der »checks and balances« zwischen Bund und Ländern einerseits, zwischen Judikative, Exekutive und Legislative andererseits eine Vielzahl ineinander verschränkter Institutionen und Bühnen etabliert, die sich bei der Problemdefinition, Programmformulierung und Implementation gegenseitig kontrollieren sollen (Bryner, 1987: 78-81). Dies läßt sich insbesondere an der Rolle und Stellung der *Environmental Protection Agency* ersehen, die als unabhängige Behörde mit der konkreten Regulierungsarbeit betraut ist (Bryner, 1987: 91-118; Kraft, 1996: 82-118; Switzer und Bryner, 1998: 45-58, 172-183). Wie wir bereits in Kapitel 2.1.2. gesehen haben, ist diese Regulierungsbehörde mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet und übernimmt gleichzeitig mehrere Funktionen im Politikprozeß. Gleichzeitig werden der EPA aber eine Reihe von »checks and balances« beigestellt, die die »responsiveness«, »accountability« und »legitimacy« ihres Handelns garantieren sollen (Majone, 1996 b). Hier sind zunächst der Kongreß und der Präsident zu nennen, welche die Arbeit der EPA entweder über gesetzliche Verfügungen oder über Personal- und Budgetfragen lenken. Gerichte wiederum spielen wegen der fallbezogenen Rechtsgewinnung eine wichtige Rolle, denn insbesondere im Verlauf der siebziger Jahre wurden zahlreiche Detailfragen bei der Auslegung des »statutory law« von den

Gerichten entschieden. Alleine zwischen 1970 und 1985 wurden circa 1200 Verfahren im Zusammenhang mit dem *National Environmental Policy Act* von 1970 durchgeführt (Kloepfer, 1995: 224-227). Die Bedeutung der Gerichte wird noch durch Klagemöglichkeiten von Verbänden und Bürgern (die sogenannten »citizen's suits«) untermauert, denn eine subjektive Beeinträchtigung des Klägers wird nicht verlangt. Auch der *Supreme Court* hat Anforderungen an die Klagebefugnis (»standing to sue«) abgesenkt, obschon in den neunziger Jahren eine einschränkende Rechtsprechung zu beobachten ist.

Die EPA besitzt folglich einen administrativen Gestaltungsauftrag, der präzise und ehrgeizig formuliert ist; bei all den vorkommenden politischen Einflußversuchen muß sie vollends unparteiisch bei der Einholung, Bewertung und Berücksichtigung aller Stellungnahmen, Einwendungen und Forderungen vorgehen – ein Anspruch, der rechtlich ständig überprüft wird (Kloepfer, 1995: 222-227). Es stellt sich ein Politikstil ein, der in augenfälligem Kontrast zur Bundesrepublik steht. Hier haben wir es mit einer eingespielten Regulierungsgemeinschaft zwischen Staat und Adressaten (insbesondere Wirtschaftsakteuren) zu tun. In den USA hingegen basiert die politische Entscheidungsfindung auf einer öffentlichen Partizipationsgarantie, die nicht nur legitimatorische Funktionen innehat, sondern auch Sachverstand mobilisieren soll (Kraft, 1996: 188 f.; Switzer und Bryner, 1998: 299-303). Der Wettbewerb der Interessen und Experten führt jedoch zwangsläufig zu ausgeprägten Vollzugsdefiziten und untergräbt die Möglichkeiten einer konsensualen Politik: »policy making depends on bargaining among power wielders to frame temporary compromises most can live with. In turn, this means that environmental policies ... ordinarily change incrementally« (Kraft, 1996: 63).

Ein rational konzipiertes Gesetz aus einem Guß und eine systematisch strukturierte Implementationspraxis sind deshalb sehr unwahrscheinlich. Dies wird zwar gefordert: »Our environmental problems must be prioritized using political, economic, legal and health inputs, utilizing an holistic approach, not a piecemeal, incremental one« (O'Leary, 1993: 134). Allerdings läßt der legalistisch-adversielle Politikstil eine solche Begründung kaum zu – man denke nur an die Deregulierungs- und Dezentralisierungstendenzen, denen es um eine Flexibilisierung und räumliche Einschränkung der geltenden Vorgaben und Auflagen ging. Die Komplexität des gesamten Umweltrechts und des politischen Maßnahmenrepertoires ist hierdurch nur noch weiter erhöht worden (Lester, 1995). Dieser Politikstil ist deshalb durch ein hohes Innovationspotential bei gleichzeitig hohen Folgekosten gekennzeichnet. Schließlich läßt sich am US-amerikanischen Politikstil ein Schisma zwischen formalpluralistischen Garantien einerseits und informellen Einfluß- oder Machtnetzwerken andererseits beobachten – wie auch ein entsprechen-

des Schisma zwischen der Legitimierung von Politik über demokratische Verfahren einerseits und der Effektivitäts- und Effizienzicherung aufgrund informeller Kooperationsbeziehungen andererseits (Jauß, 1999: 137-139).

In der Tat haben sich informelle Konsultationen und Verhandlungen parallel zu den formellen Entscheidungsverfahren etabliert, um die Probleme der Ressourcenknappheit der Behörden und der Blockierung der Entscheidungsfindung zu überwinden. Auch auf der Ebene der Programmformulierung ist dies bekannt, denn unter Ronald Reagan wurde das *Office of Management and Budget* (OMB) zu einem Ort geheimer Treffen zwischen Regierungs- und Wirtschaftsvertretern (Bryner, 1987: 83-85). Schließlich sind solche Konsultationen und Absprachen auch beim ›rule-making‹ der EPA ausgemacht worden. Denn die Tatsache, daß die EPA den vom *Clean Air Act* aus dem Jahre 1990 vorgeschriebenen Zeitplan einhalten konnte (das bedeutete 150 Regulierungsaktivitäten in nur zwei Jahren), verweist darauf, »that the agency has likely already made up its mind and that comments will not bring about many changes in direction« (Switzer und Bryner, 1998: 48). Den vielen Konflikten und Rechtsstreitigkeiten zum Trotz ist nämlich auch in diesem Land zu beobachten, daß die Umweltverwaltung ihre Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten nicht vollends ausschöpft. »The vast majority of the time, the EPA and the states rely on negotiated compliance encouraged through informal means such as meetings, telephone conversations, and letters. Only when such efforts fail do more formal means of enforcement come into play« (Kraft, 1996: 113). Dies gilt vor allem für die Präsidentschaft von Reagan und Bush, denn die EPA wurde bei ihrer Regulierungsarbeit auf eine moderate, industriefreundliche Politik verpflichtet.

Allerdings ist zu sagen, daß gerade die Bürger- und Umweltverbände um die Zurückdrängung informeller Absprachen und die Ausweitung der partizipativen Entscheidungsfindungsprozesse bemüht waren – und hier konnten sie auch auf die aktive Mithilfe der Gerichte und/oder des Kongresses setzen. Eine stetige Verrechtlichung der Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und Gesellschaft war hier zwangsläufig die Folge. Umweltschutz ist »subject to a highly legalistic, often politicized, and usually prolonged system of ›review‹. The periodic efforts to ›reform‹ the regulatory process in the United States have invariable floundered because neither business nor public interest groups are willing to permit any diminution of their ability to challenge agency decision-making« (Vogel, 1996: 12). Die Verrechtlichung der politischen Verhandlungen ist eine nicht immer gewollte, aber doch fast zwangsläufig sich einstellende Konsequenz der politischen Machtkämpfe und der demokratischen Legitimationsansprüche.

Von einer Erstarrung der US-amerikanischen Politik kann aber nicht

gesprochen werden, denn die verschiedenen Reformbemühungen, mit denen wir uns bereits befaßt haben, hinterließen ihre Spuren. Zudem ist darauf hinzuweisen, daß gerade in den USA seit den achtziger Jahren mit Maßnahmen und Programmen experimentiert wurde, die zwar nicht alle gleichermaßen erfolgreich waren, aber dennoch den Instrumentenmix mit der Zeit erweiterten und neue Akzente setzten.

Erstens ist auf die alternativen Konfliktlösungswege hinzuweisen, die bei lokalen Planungs- und Genehmigungsverfahren angewandt wurden. Zwischen 1983 und 1993 kamen diese ›regulatory negotiations‹ immerhin in 35 Fällen zustande (Kraft, 1996: 112). Auch wenn sie nur in einer Minderheit von Fällen verwirklicht wurden, so haben sie über den anfänglichen Bereich der anlagebezogenen Konflikte hinaus bei Auseinandersetzungen zwischen Behörden, bei Politikdialogen und Normformulierungsprozessen Anwendung gefunden (Bryner 2001 a). Diese Verfahren werden in den USA öfter als in den anderen Ländern genutzt, was allerdings mit der großen Anzahl von Gerichtsverfahren, der Langwierigkeit solcher Konflikte und der weitverbreiteten Praxis außergerichtlicher Einigungsversuche insgesamt zu tun hat. Hinzuzufügen ist auch, daß diese Verfahren einer gewissen Verrechtlichung unterworfen sind. Denn einerseits wurden solche Verfahren der ›alternative dispute resolution‹ zusehends rechtlich kodifiziert und ›legalisiert‹ (zum Beispiel durch den *Administrative Dispute Resolution Act* oder den *Negotiated Rulemaking Act* von 1990), andererseits werden Verfahrenselemente und/oder Ergebnisse dieser ›reg-negs‹ teilweise der gerichtlichen Überprüfung unterworfen, wodurch sie ihren eigentlichen Charakter einer einvernehmlichen Einigung verlieren (Weidner, 1996: 163).

Neben diesen Konfliktlösungsverfahren sind zweitens freiwillige Vereinbarungen zwischen Industrie und Umweltverwaltung zu nennen, die seit den achtziger Jahren vor allem von der EPA forciert wurden, um die genannten Vollzugsdefizite und das eigene Image einer legalistischen Kommandozentrale zu überwinden. Hier sind einige freiwillige Vereinbarungen zu nennen, die im Bereich der Energieeffizienz, der globalen Klimapolitik und der Reduktion toxischer Schadstoffe auf den Weg gebracht wurden (OECD, 1996: 116, 132). Seit 1988 sind immerhin 42 vertraglich vereinbarte Verpflichtungen, 31 freiwillige und optionale Vereinbarungen sowie neun unilaterale Selbstverpflichtungen zustande gekommen. Diese Vereinbarungen spiegeln den Regulierungsstil des Landes wider, denn sie können staatliche Regulierungen nicht ersetzen, sondern bloß ergänzen – und die EPA ist auch nicht autorisiert, den beteiligten Unternehmen bei Genehmigungsverfahren in irgendeiner Form entgegenzukommen. Die Funktion dieser Vereinbarungen ist die einer integrierten Regulierung einzelner Unternehmen, denn diese verpflichten sich, den Auflagen und Anforderungen aus unterschiedlichen Regulierungsbereichen unter dem Dach eines freiwilligen Selbstver-

pflichtungsprogramms gemeinsam nachzukommen. Selbstverpflichtungen sind deshalb keine Alternative zu gesetzlichen Verfügungen, wie im deutschen Fall, sondern sollen gerade die Effektivität des Vollzugs gegenüber dem stark fragmentierten und inkrementalen Charakter des US-amerikanischen Umweltrechts erhöhen: »Thus, the US public voluntary programmes aim at producing incremental environmental improvements« (OECD, 1999: 11).

Drittens ist hervorzuheben, daß in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts die Idee der einvernehmlichen Politikkoordination und Strategieplanung an Bedeutung gewann. Zu diesen Bemühungen gehören konsensuell entwickelte Planungsinstrumente. So hat die EPA 1994 ihren ersten *Five-Year-Strategic Plan* entworfen, der gemeinsame Ziele, Arbeitsbereiche, Strategien und Prinzipien benennt. Mitte der neunziger Jahre wurde darüber hinaus ein Katalog nationaler Umweltschutzziele entwickelt, der von 20 Bundesbehörden und 50 Einzelstaaten gemeinsam getragen wird (OECD, 1996: 130f.). Weiterhin gewinnt das Prinzip der »partnership«, das auch im Fünfjahresplan der EPA explizit genannt wird, für die konkrete Arbeit dieser Behörde an Bedeutung. Denn die EPA »now actively seeks flexible mechanisms for achieving environmental goals, reduction in regulatory burdens and costs, experimental partnerships with industry, and voluntary action by industry and other target groups« (Kraft, 1996: 188). Doch auch das Weiße Haus war unter Clinton um eine Überwindung des konfrontativen Verhältnisses und um eine Stärkung von Partnerschaften bemüht. Dies manifestiert sich zum Beispiel in Konsensgesprächen oder Politikdialogen, etwa »in fashioning Superfund renewal proposals through an ad hoc task force of business leaders and environmentalists« (Kraft, 1996: 188). In der Tat zeichnet sich eine Orientierung an einem »cooperative environmentalism« ab, wie ihn Switzer und Bryner (1998: 303-305) nennen. Dieser kooperativere Politikstil »attempts to change the decision-making process from an adversarial one ... to one where the parties agree to discuss their differences in hope of reaching consensus« (Switzer und Bryner, 1998: 304). Zwar haben diese Entwicklungen noch zu keiner Verdrängung des dominanten Regulierungsstils geführt. Allerdings ist zu erkennen, daß sie das verwendete Instrumentarium erweitert und die Regulierungsmodelle vielfältiger und flexibler gemacht haben.

2.3.5. Exkurs: Europäische Integration als Konvergenz nationaler Regulierung?

Die bisher porträtierten Veränderungen offenbaren eine Reihe von Gemeinsamkeiten und Parallelitäten, die die Frage nach der Konvergenz und/oder Persistenz nationaler Politikstile aufwerfen. Dieses Thema

wurde in der sozialwissenschaftlichen Literatur aufgegriffen, wenngleich auch nicht mit der hier behandelten Fragestellung. Nationale Veränderungen sowie internationale Konvergenzströmungen werden dabei nicht zuletzt der steigenden Bedeutung internationaler Umweltpolitik im allgemeinen, der Rolle internationaler Abkommen oder Institutionen im besonderen zugesprochen.¹⁴ Im europäischen Kontext wird vor allem der EG beziehungsweise EU ein großer Einfluß auf nationale Politik- und Regulierungsstile zugesprochen, weshalb es sich empfiehlt, die bislang behandelte Thematik von dieser europäischen Perspektive aus zu betrachten: zum einen, weil sich so klären läßt, ob die untersuchten europäischen Länder tatsächlich gemeinsamen Veränderungen unterworfen sind, die auch kausal der europäischen Integration zugeschrieben werden können; zum anderen, um zu klären, ob die Struktur und Dynamik europäischer Politik Ähnlichkeiten mit den US-amerikanischen Verhältnissen vorweisen (zum Beispiel Münch, 1993: 175).

Einig ist man sich in der Literatur, daß Umweltfragen bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaften von keinerlei Bedeutung waren (Caspari, 1995; Strübel, 1992). Dennoch hat sich dieses Politikfeld im

14 Caldwell (1992) nennt vier Entwicklungen, durch die Umwelt überhaupt zu einem Feld politischen Handelns und juristischer Auseinandersetzungen werden konnte. Erstens gab es während der fünfziger und sechziger Jahre erhebliche Fortschritte in der Wissenschaft, so daß Umweltzerstörungen mit einer gewissen Sicherheit bestimmten auslösenden Faktoren zugerechnet werden konnten. Zweitens kam es zu einer immer weiteren Verbreitung von Technologien, die grenzüberschreitende Zerstörungen zur Folge haben konnten. Nach der Katastrophe von Tschernobyl kam es zu einer Häufung multinationaler Verträge, und vor oder nach der Stockholmer UN-Konferenz über »Human Environment« 1972 ist die Umwelt zum Gegenstand vielfältiger völkerrechtlicher Vereinbarungen geworden. Drittens ist eine entsprechende öffentliche Aufmerksamkeit für Umweltthemen zu nennen, die in den sechziger Jahren einsetzte und einen politischen Handlungsbedarf schuf. Gleichzeitig kam es viertens zur Gründung internationaler NGOs, die Druck auf die nationalen Regierungen ausübten. Grundlage für diese Entwicklung war auch die zwischen 1965 und 1975 wachsende Erkenntnis über die weltweite Interdependenz von Umweltproblemen. Die Themen, die in den neunziger Jahren die Umweltdiskussion bestimmten, haben nahezu ausnahmslos eine globale Dimension (zum Beispiel internationaler Transport von Giftmüll, Zerstörung der Ozonschicht, Klimaveränderung) und haben auch die internationalen Verhandlungen und Abkommen von Rio, Berlin und Kioto maßgeblich geprägt. Dies ist ein gravierender Unterschied zur Zeit der Institutionalisierung der nationalen Umweltpolitik, denn die ehemals vorangigen Themen waren zumeist geographisch eingrenzbar.

Laufe der Zeit, vor allem bis in die achtziger Jahre, rasant entwickelt. Die erste programmatische Beschäftigung mit Umweltpolitik setzte nach der Konferenz der Regierungschefs von 1972 und dem im Folgejahr verabschiedeten ersten Umweltaktionsprogramm ein. Hierbei ging es im wesentlichen um flankierende Maßnahmen zum Projekt der ökonomischen Integration Europas. Denn die Bemühungen richteten sich primär darauf, Handelsbeschränkungen oder -verzerrungen, die sich aus den unterschiedlichen nationalen Umweltstandards und -auflagen ergaben, zu bereinigen. Sekundär war man darum bemüht, die Gleichheit der Lebensbedingungen zu gewährleisten und negative Effekte auf die Lebensqualität, die sich durch eine uneingeschränkte wirtschaftliche und industrielle Entwicklung ergaben, zu korrigieren. Allerdings hat sich die europäische Umweltpolitik auch unter diesen restriktiven Bedingungen aktiv und expansiv als eigenes Politikfeld etabliert. 1981 wurde eine eigenständige Abteilung in der Europäischen Kommission gegründet (das *European Environmental Directorate-General*, DGs XI), die mit Unterstützung des Europaparlaments und seines Umweltausschusses eine Reihe von Gesetzgebungsinitiativen auf den Weg brachte. 1986 wurden Umweltbelange dann auch an verschiedenen Stellen der Einheitlichen Europäischen Akte eingebracht, wodurch die Europäische Gemeinschaft Kompetenzen in diesem Bereich zuerkannt bekam. Der Europäische Gerichtshof hat darauf aufbauend diese Kompetenzen gegenüber einzelnen Mitgliedsstaaten offensiv vertreten und ausgebaut, um den Vollzug der europäischen Direktiven zu forcieren.

Diese Entwicklung zeigt sich an der Zahl europäischer Rechtstexte: Während es in den siebziger Jahren nur fünf pro Jahr waren, stieg diese Zahl auf 20 in den achtziger und auf 30 in den neunziger Jahren (Lowe und Ward, 1998 a: 13). Seit den achtziger Jahren zählt der Umweltschutz deshalb zu den wichtigen Aspekten der europäischen Integration, wie dies im Fünften Aktionsprogramm (1993-2000) festgestellt wird. Darüber hinaus läßt sich erkennen, daß sich der Umweltschutz zu einer Querschnittsaufgabe fortentwickelt hat. Denn entsprechende Mindeststandards und Auflagen wurden im Bereich der Industrieproduktion, der Kraftfahrzeuge und Kraftstoffe, der Landwirtschaft und Landschaftsplanung eingebracht – oftmals gegen den Widerstand der jeweiligen Interessengruppen (Caspari, 1995).

Die Institutionalisierung der europäischen Umweltpolitik ist für die nationale Ebene nicht folgenlos geblieben. Diese Folgen sind insbesondere für den britischen Fall eingehend behandelt worden (Lowe und Ward, 1998 b), denn in Großbritannien schien der Anpassungsdruck an eine grundlegend verschiedene Regulierungsphilosophie am größten zu sein, und die diesbezüglichen Veränderungen waren dort offenbar besonders ausgeprägt. So nahmen 80 Prozent des britischen Umweltrechts nach einer Schätzung von Gummer ihren Ursprung in Brüssel und

Straßburg (in Lowe und Ward, 1998 a: 25). Diese ›Europäisierung‹ hat verschiedene Folgen für die britische Umweltpolitik gehabt. Erstens haben sich die Regelungsdichte und das allgemeine Umweltschutzniveau durch die europäische Politik erhöht. Zweitens wird auf den Bedeutungsgewinn der Umweltpolitik insgesamt verwiesen, nicht zuletzt auch, weil die europäische Ebene den Befürwortern einer dezidierten Umweltpolitik ein weiteres Betätigungsfeld und weitere Einflußmöglichkeiten eröffnet (Ward und Lowe, 1998: 12 f.; Long, 1998). Drittens sieht es so aus, als würde der fragmentarische, inkrementale, pragmatische und einzelfallorientierte Regulierungsstil Großbritanniens sukzessive durch einen neuen europäischen Politikstil ersetzt, der mehr auf allgemeine und formale Prinzipien baut. Lowe und Ward resümieren diese Auffassung wie folgt:

»Britain's flexible, administrative style based around negotiated voluntary consent, the lack of fixed national targets and the use of departmental circulars to implement policy has been progressively undermined by European legislation with its much more formal and explicit approach. European regulation has therefore brought with it greater codification, transparency and more legalistic measures inherent in civil (Roman) law and federal systems« (Lowe und Ward, 1998 a: 26; auch Jordan, 1998).

Wieviel Veränderung stattgefunden hat und wieviel hiervon auf Europa zurückgeführt werden kann, ist in den letzten Jahren wiederholt diskutiert worden. Dabei wird vermehrt darauf verwiesen, daß diese Entwicklungen nicht nur von außen (das heißt durch Europa) verursacht, sondern auch innenpolitisch forciert (und über Europa ventiliert) werden. Zum Teil werden die Tiefe und die Nachhaltigkeit dieser Veränderungen mit Fragezeichen versehen (zum Beispiel Weale u. a., 1996). In der Tat ist zu klären, ob die zugrunde gelegten Kausalitätsunterstellungen stimmig sind. Besteht zwischen europäischer Integration und nationaler Souveränität ein Nullsummenspiel? Bringt ein Mehr an europäischem ein Weniger an nationalem Recht? Wird die nationale und lokale Ebene auf eine reine Implementationsfunktion reduziert? Diese Sichtweise lag in gewisser Hinsicht nahe, solange der europäische Integrationsprozeß dem Gedanken einer allmählichen Konvergenz oder Vollharmonisierung folgte. Folgerichtig bestand nach Jordan ein größerer regulativer Wettbewerb sowohl zwischen den Mitgliedsstaaten als auch zwischen diesen und den Institutionen der EG beziehungsweise EU. Hierdurch stand die externe Einflußnahme auf die nationale Gesetzgebung auch stärker im Mittelpunkt; und in der Tat waren »the doctrinal disputes between the UK and the Community« (Jordan, 1998: 192) während der siebziger und achtziger Jahre am stärksten ausgeprägt.

Dieser konvergenzorientierte Integrationsmodus hat allerdings zu einer Vielzahl von Blockaden und Integrationshemmnissen geführt; in der

Folge hat sich der europäische Einigungsweg gewandelt (Scharpf, 1998; Streeck, 1998). Diese Neuorientierung zeigt sich beispielsweise bei der Standardsetzung und Normierung. Europäische Richtlinien setzen nicht mehr auf eine Einzelharmonisierung mittels gemeinsamer und detaillierter Einzelschriften, sondern formulieren nur noch allgemeine Prinzipien und Ziele, die dann von den unabhängigen europäischen und nationalen Normungsorganisationen operationalisiert werden (Eichener und Voelzkow, 1994; Marburger, 1992; Falke, 1996; Héritier, 1997). Die Neuausrichtung zeigt sich aber auch an der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, das gerade von britischer Seite eingefordert wurde und seit Anfang der neunziger Jahre stärkere Berücksichtigung in den Vertragstexten findet. Schließlich äußert sich dieser Wandel auch in der Wahl der Regulierungsinstrumente, denn hier kündigt sich ein Paradigmenwechsel an – »away from Regulations and other detailed or binding measures and towards framework Directives, soft law and voluntary codes that maintained as much national discretion as possible« (Lowe und Ward, 1998 a: 24). Auf diese Weise wird der »legislative factory approach of the 1980s« aufgegeben (Lowe und Ward, 1998 a: 24) zugunsten einer Erweiterung des Instrumentariums, einer Flexibilisierung bei der Implementation sowie einer kooperativen Beziehung zwischen den Mitgliedsstaaten und den betroffenen gesellschaftlichen Interessen.

Auch dieser Wandel ist als Produkt eines »regulativen Wettbewerbs« (Héritier u. a., 1994) zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten interpretiert worden. Denn die Länder ziehen einen größeren Vorteil aus europäischen Regelungen, denen es gelingt, den europäischen Regulierungsstil an den eigenen nationalen Politikmodus anzupassen. »Indem ein Mitgliedsland den Versuch unternimmt, ein spezifisches Problem als auf europäischer Ebene behandlungsbedürftig zu deklarieren, sucht es die Reichweite europäischer Politik gemäß seinen Interessen auszudehnen und die Art und Weise der europäischen Intervention nach den eigenen regulativen Prinzipien zu gestalten« (Héritier, 1997: 263). Die Institutionalisierung und Ausformung der europäischen Umweltpolitik stand dieser Interpretation zufolge deutlicher unter deutschem Vorzeichen, weshalb in dieser Phase eine legalistische Orientierung an festgeschriebenen Standards und Grenzwerten, technischen Normen und Auflagen dominierte (Héritier u. a., 1994). Diese Regulierungsphilosophie war aufgrund der genannten Probleme einer detaillierten Vollharmonisierung aber nicht immer praktikabel, weshalb sich der eher konsultative, pragmatische und inkrementale britische Politikstil als Regulierungsparadigma und Integrationsmodus anzubieten schien.

Aus der Sicht der Mitgliedsstaaten ist dieser regulative Wettbewerb zweifelsohne gegeben, denn eine den eigenen Vorstellungen entsprechende Definition und Ausrichtung der europäischen Umweltpolitik liegt nicht nur im Interesse der Länder, vielmehr glauben die jeweiligen

Regierungen auch an die Vorteile und Stärken ihres national gewachsenen Regulierungsstils und werden diesen gegenüber den anderen Mitgliedsstaaten vertreten. Der Bedeutungswandel britischer Umweltpolitik veranschaulicht diesen Punkt eindrücklich. So hat die britische Regierung der Umweltpolitik bis in die späten achtziger Jahre hinein wenig Aufmerksamkeit geschenkt und damit auch in Europa selten die Initiative ergriffen (Lowe und Ward, 1998 a: 16-22). Diese Haltung wurde als typisch britische Insularität interpretiert und führte insbesondere aus deutscher Sicht zu einer Brandmarkung Großbritanniens als rückständigen und reaktiven Umweltsünder, der sich den Fortschritten des europäischen Umweltschutzes glattweg verweigerte. Aus der Sichtweise der britischen Umweltpolitik jedoch stellten die europäischen Direktiven einen Angriff auf die gewachsenen und durchaus bewährten Instrumente und Modelle der heimischen Politik dar. Erst mit den Erfolgen der britischen Grünen bei den Wahlen zum Europaparlament im Jahre 1979, mit dem steigenden internationalen Druck auf Großbritannien und nach dem Sinneswandel Margaret Thatchers Ende der achtziger Jahre wurden die britischen Regierungen auch innerhalb der Europäischen Gemeinschaft aktiver und versuchten gestaltend auf die gemeinsame Umweltpolitik einzuwirken. Nicht zuletzt aufgrund dieser Initiativen kam es zu einer allmählichen Neubewertung erfolgreichen Umweltschutzes, durch den der deutsche Regulierungsstil stärker in Begründungszwänge geriet. »Currently the leitmotifs of policy are subsidiarity, simplification and integration across policy areas, and there are even strong voices calling for deregulation. Ironically, this has created a context which is more conducive to traditionally British notions of practicability and flexibility« (Jordan, 1998: 193).

Die Auswirkungen dieses regulativen Wettbewerbs auf die europäische Politik sollten aber nicht simplifiziert werden. Denn einzelne Mitgliedsstaaten oder Länderallianzen können der europäischen Politik keinesfalls einen Regulierungsstil auferlegen. Dafür sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Politikfeldern zu groß (Jachtenfuchs und Kohler-Koch, 1996); zudem gibt es zu viele konkurrierende Akteure und zu viele Vetomöglichkeiten, um eine Dominanz einzelner Mitgliedsstaaten zu zementieren. Vielmehr kommt es nach Weale (1996 b) zur Aggregation nationaler Bausteine, durch die sich ein eigenes, aber durchaus brüchiges Politikmuster einstellt, das eigenen transnationalen Zwängen und Entscheidungsprozessen unterliegt und regulative »patchworks« generiert (Héritier, 1997).

Unabhängig davon, ob man der Idee eines Wettbewerbs nationaler Politikstile oder der Vorstellung eines europäischen ›Stil-Mixes‹ mehr Gewicht zuspricht, stets erscheint das Verhältnis zwischen nationaler und europäischer Politik komplexer und die Kausalitätsunterstellung differenzierter als am Anfang dieses Kapitels porträtiert. Einerseits ist

zu beobachten, daß die Nationen trotz einer gemeinsamen europäischen Politik als eigenständige Akteure und Arenen bestehen bleiben. Dies gilt auch für den Integrationsmodus, denn die nationalen Regierungen und Verwaltungen haben die europäischen Vorgaben dem eigenen Handlungskontext entsprechend interpretiert, angepaßt oder auch umgangen. In der Tat können die Implementationsdefizite europäischer Vorgaben (Lowe und Ward, 1998 a: 24) auch als Beleg für die eigenständige Rolle nationaler Politik verstanden werden (Weale u. a., 1996). Der neue Integrationsmodus kommt den britischen Vorstellungen zwar entgegen (Jordan, 1998: 193 f.), ist aber eher als ein allgemeiner Versuch zu verstehen, eine europäische Klammer für die vielen verschiedenen nationalen Regulierungsmodelle und -realitäten zu schaffen. Was Rhodes (1998) als einen »à-la-carte«-Ansatz im Bereich der Sozialpolitik tituliert, scheint auch im Umweltbereich zu gelten: Hiernach bestimmt die EU nur die groben Ziele, Mindeststandards und Prinzipien, die dann auf der nationalen Ebene angepaßt und umgesetzt werden müssen (auch Héritier, 1997; Scharpf, 1998; Streeck, 1998). Dieses Bild europäischer Politik wird dem Mehrebenencharakter der EG beziehungsweise EU besser gerecht (Jachtenfuchs und Kohler-Koch, 1996; Leibfried und Pierson, 1998), denn die europäische, nationale, regionale und lokale Ebene sind einem Beziehungsmuster unterworfen, bei dem es nicht nur um Nullsummenspiele geht, sondern um gegenseitige Anregungen oder Irritationen.

In der Perspektive eines Mehrebenensystems erscheinen die beschriebenen Wandlungen vielschichtiger, als bisher dargelegt. Einerseits kommen die Anstöße zur Veränderung nationaler Regulierungsstile nicht nur von außen, sondern ebenso deutlich von »innen«. Wie wir am britischen Fall bereits beschrieben haben, gab es aus der Geschichte der britischen Umweltpolitik heraus eigene Bestrebungen, den Flickenteppich vorhandener Regulierungen zu rationalisieren und zu integrieren, wie dies im Expertenbericht der RCEP am Prinzip des integrierten Umweltschutzes thematisiert wurde (Weale, 1996 a). Auch der Druck, die anhängigen Reformen zu nutzen, um die Umweltpolitik insgesamt aufzuwerten, wuchs. Hier spielte die EG/EU eine wichtige Rolle als potentieller Allianzpartner und als Kanal der politischen Einflußnahme auf die britische Regierung. So ist gezeigt worden, daß die britischen Umweltverbände ihre Kampagnen und Lobbybemühungen verstärkt auf die europäische Ebene ausgedehnt und europäische Allianzen mit anderen nationalen Verbänden geschmiedet haben, um effektiver Druck auf die Regierungen von Thatcher und Major ausüben zu können (Long, 1998; Ward und Lowe, 1998: 12-16).

Jordan glaubt daher, daß die Veränderungen der britischen Umweltpolitik nur zum Teil auf die EG/EU zurückgeführt werden können und daß die hier anzusiedelnden Effekte stark von heimischen Bedingungen

abhängig waren. Und auch Marcou kommt im Hinblick auf die Entwicklung des nationalen Verwaltungsrechts zu ähnlichen Schlüssen: »La recherche des mutations qui se sont produites dans les droits de l'administration des pays européens oblige à relativiser l'impact de l'intégration européenne en ce domaine« (Marcou, 1995 a: 19). Selbst bei den beobachtbaren Veränderungen »s'on aperçoit qu'en réalité les droits administratifs se sont transformés de manière relativement autonome, et que l'influence des droits supraétatiques européens est restée assez limitée« (Marcou, 1995 a: 19 f.).

Die Qualität der europäischen Einflüsse zeigt sich mit aller Deutlichkeit bei der Frage, ob die europäische Integration eher Dezentralisierungs- oder Zentralisierungstendenzen zur Folge hatte. Diese Frage wird in jüngster Zeit mit dem Hinweis beantwortet, daß beide Tendenzen gleichermaßen auftreten können (Lowe und Ward, 1998 a: 26 f.; Buller, 1998: 74-76), denn die länderinternen Startbedingungen und Kontextfaktoren »prozessieren« die Effekte und Anstöße des europäischen Integrationsgeschehens durchaus unterschiedlich (siehe auch Kapitel 2.2.2.). Wandlungsprozesse auf der nationalen und europäischen Ebene sind deshalb nicht kausal-linear miteinander verkoppelt, sondern stehen eher in Wechselbeziehungen zueinander. »Perhaps the best way to think about Europeanisation, then, is as a process of mutual learning and adjustment between two co-evolving political systems« (Jordan, 1998: 193).

Die Frage, ob sich die einzelnen Länder einander annähern und ob hier Europäisierungs- oder Globalisierungsprozesse am Werke sind, ist deshalb nur schwer in eindeutiger Form zu beantworten. Und so erstaunt es auch nicht, daß in der sozialwissenschaftlichen Literatur eine Reihe sehr verschiedener Diagnosen kursieren, die von einer stetigen Konvergenz einerseits (Jänicke und Weidner, 1997 c), von einer Persistenz nationaler Politik andererseits ausgehen (Weale u. a., 1996). Sieht man jedoch genauer hin, so zeigt sich, daß diese Bewertungen jeweils unterschiedliche Aspekte der Thematik im Visier haben und daß sich diese verschiedenen Beobachtungen durchaus zu einem konsistenten Bild zusammenfügen lassen. Da dieser Punkt für unsere Fragestellung von Bedeutung ist, sollen die diesbezüglichen Argumente im folgenden kurz dargelegt werden.

Betrachten wir zunächst einmal die Ausführungen von Albert Weale zur Geschichte der europäischen Umweltpolitik. Er ist der Ansicht, daß die formalen Strukturen der Umweltpolitik keinerlei Indiz für eine Konvergenz liefern, da die Varianz zwischen den Ländern größer ist als die Veränderungen über die Zeit hinweg. »In other words, despite the growing common recognition across Europe of the increasing importance of environmental issues, there is little evidence of convergence in the institutional arrangements that different countries use to formulate and

implement policy« (Weale, 1996 b: 605; auch Marcou, 1995 a: 19 f.). Die Untersuchung der institutionellen Kompetenzen und Funktionen ergibt sogar das Bild einer »bureaucratic inertia« (Weale u. a., 1996), das heißt einer strukturellen Resistenz gegenüber Veränderungen. Damit wollen die Autoren darauf verweisen, daß das sachlich Gebotene oder rational Notwendige nicht unbedingt das organisatorisch oder institutionell Machbare ist und daß der Radius möglicher Handlungen – damit auch die Reformpotentiale und die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Verbesserung und Weiterentwicklung des Umweltschutzes – von ebendiesen institutionellen Faktoren wesentlich eingeengt wird. Nur eine realistische sozialwissenschaftliche Untersuchung dieser institutionell-organisatorischen Erfolgsbedingungen erlaubt es den Autoren zufolge, die Möglichkeitsspielräume von Verbesserungen auszuloten.

Auf der anderen Seite stehen jene Autoren, die von einer Konvergenz der Umweltpolitik ausgehen. Folgen wir Jänicke und Weidner (1997 c: 17), so »ist es beim Umweltschutz sogar zu einer zunehmenden Angleichung des Politikmusters gekommen. Die Institutionen, Gesetze und selbst der Politikstil der Umweltpolitik haben sich einander angeglichen. Hier kann von einer globalen Politikkonvergenz gesprochen werden.« Diese Angleichung macht sich zunächst an der Diffusion nationaler Umweltplanung fest, die insbesondere »in konsensorientierten politischen Systemen mit korporatistisch geprägten Strukturen der Interessenvermittlung« (Jänicke und Weidner, 1997 c: 18) Verbreitung findet. Zweitens ist zu beobachten, daß die Länder nicht mehr auf einzelne Instrumente setzen, sondern einen Instrumenten-Mix anwenden. Diese erweiterten Steuerungsrepertoires bauen dabei auf kooperative Netzwerkstrukturen und auf einen politischen Lernprozeß, der hohe Ansprüche an die Wissensbasis und die Organisationsfähigkeit der Umweltpolitik stellt. Hinter diesen Diffusions- und Konvergenzprozessen sehen die Autoren verschiedene Akteure am Werk. Erstens scheint ein »bench-marking«-Prinzip bei der Diffusion erfolgreicher Instrumentarien Anwendung zu finden, denn Jänicke und Weidner (1997 c, 1997 b) sehen einen Reigen von innovativen Pionierländern hinter der stetigen Erweiterung und Verbesserung umweltpolitischer Instrumentarien: So übernahm Großbritannien diese Rolle in den fünfziger Jahren, die USA und Schweden in den sechziger, Japan in den siebziger, die Bundesrepublik Deutschland in den achtziger sowie Dänemark und die Niederlande in den neunziger Jahren. Diese Pioniere fördern internationales Lernen und eine Diffusion von Innovationen, wirken dabei zugleich als Barrieren gegen umweltpolitische Rückschläge. Zweitens sind internationale Organisationen und Regime (UNEP, OECD, EU) ein Mittel der vertikalen Diffusion umweltpolitischer Neuerungen. Drittens spielen nichtstaatliche Akteure eine immer bedeutendere Rolle, wobei die Autoren hierzu Umwelt- und Bürgerverbände, Medien, umweltorientierte

Unternehmen und zuletzt die Wissenschaften zählen (auch Caldwell, 1992; Walk und Brunnengräber, 2000: 186-192). Nach Meinung von Jänicke und Weidner (1997 b) verbessert sich hierdurch die umweltpolitische Strategiefähigkeit und Handlungskapazität der einzelnen Staaten: Hier ist insbesondere auf die Erweiterung des staatlichen Handlungsrepertoires, auf die Öffnung für den Input vielfältiger gesellschaftlicher Akteure und auf die Ausrichtung an einem konsensuellen oder kompromißorientierten, vor allem aber deliberativen Politikstil zu verweisen (Jänicke, 1990; Jänicke und Weidner, 1995 a).

Stellen wir diese beiden Positionen einmal gegenüber, so ist zunächst interessant, daß Konvergenz- und Persistenzbefürworter gleichzeitig optimistische und pessimistische Positionen vertreten. Damit sind beide Seiten von einem grundlegenden Reformbedarf der organisatorischen und institutionellen Strukturen und Strategien nationaler Umweltpolitik überzeugt. Neben dieser Gemeinsamkeit läßt sich jedoch noch eine Komplementarität der beiden Auffassungen erkennen, die für unsere Studie bedeutsam ist: Denn Weale interessiert sich primär für institutionelle Strukturen, während Jänicke und Weidner eher Handlungsrepertoires und -strategien im Visier haben. Läßt sich also mit Weale argumentieren, daß die institutionellen Strukturen im engeren Sinne von »Staatlichkeit« nur unwesentlichen Veränderungen unterworfen sind, so gilt zugleich, daß sich Instrumentarien der Umweltpolitik erweitern und sich damit auch das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft verändert (auch Buller, 1998: 68). Umweltpolitik wird weniger als Weisung und Steuerung konzipiert denn als Koordination und Kooperation, als Planung und Management. Weiterhin diversifiziert sich das Handlungsrepertoire, da sich der Staat auf die verschiedenen gesellschaftlichen Ursachen und Lösungsmöglichkeiten ausrichtet und damit auf verschiedene gesellschaftliche Kreise und Teilbereiche einstellt. In letzter Konsequenz müssen wir deshalb von einem Wandel und einer partiellen Konvergenz des Policy-Mixes bei gleichzeitiger Persistenz der zugrundeliegenden institutionellen Strukturen ausgehen – eine Antwort, die durchaus Raum für Optimismus läßt, denn der Staat kann durch eine Veränderung seiner Position im gesellschaftlichen Umfeld und seiner politischen Handlungsorientierung auch zum Motor eines verbesserten Umweltschutzes werden.

2.4. Fazit: Vom steuernden Weisungs- zum moderierenden Managementstaat?

Kooperation ist seit jeher ein Teil der Umweltpolitik – und dies trotz oder gerade wegen der primär ordnungsrechtlichen Ausrichtung der umweltpolitischen Regulierung, die für die Phase der Institutionalisierung des ›modernen‹ Umweltschutzes so kennzeichnend war. In jedem der hier im Mittelpunkt stehenden vier Länder etablierte sich schon früh eine Praxis kooperativer Verhandlungen und Absprachen zwischen regulierenden Behörden und regulierten Unternehmen, zum Teil weil die ehrgeizigen Programme und starren Verfahren immer wieder zu einer Reihe von Implementationsdefiziten oder -blockaden geführt hatten, die es mittels einvernehmlicher Einigung zu beheben galt. Zum Teil wurden diese kooperativen Beziehungen aber auch als proaktives Instrument der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Bereich der Rechtsgewinnung genutzt, um praktikable und realisierbare Gesetze, Verordnungen, Richtlinien oder Dekrete zu erlassen. In diesem Sinne standen Ordnungsrecht und Kooperation in Wechselbeziehung zueinander, wobei sich zwischen den Ländern große Unterschiede auftaten.

Einerseits unterscheiden sich die Länder aufgrund des umweltpolitischen Verrechtlichungsgrads und -typs. Nehmen wir den Verrechtlichungsgrad als Kriterium, so zeichnen sich Deutschland und die USA durch eine hohe rechtliche Regulierungsdichte und -tiefe aus, während das französische und britische Umweltrecht zumindest bis in die neunziger Jahre hinein wesentlich schwächer ausgeformt war. Im Hinblick auf den Verrechtlichungstypus können wir Frankreich und Deutschland von den beiden angelsächsischen Ländern abheben, denn für erstere ist eine rationalistisch-systematisierende Rechtsgewinnung charakteristisch, während in den USA und Großbritannien die einzelfallorientierte und inkrementalistische Tradition des ›common law‹ immer noch dominierend ist. Aus der Perspektive der Verrechtlichung engen die stärker verrechtlichten Länder den Raum (informeller) Kooperationsbeziehungen zwar stärker ein; dies ist in den USA mit ihren detaillierten verfahrensbezogenen Regelungen jedoch wesentlich ausgeprägter als in Deutschland. Dort sind zwar rechtsstaatliche Prinzipien im behördlichen Handeln von besonderer Bedeutung, informelle Absprachen übernehmen aber sehr oft eine normkonkretisierende und -ausführende Funktion. Die weniger verrechtlichten Länder setzen in der konkreten Regulierungspraxis offensiver auf Kooperation, wobei für Großbritannien eine kooperative Bestimmung praktikabler Lösungen, für Frankreich hingegen eine politisch ausgehandelte Anwendung allgemeiner gesetzlicher Regelungen und Bestimmungen charakteristisch ist.

Andererseits unterscheiden sich die behandelten Länder auch im Hin-

blick auf die zugrundeliegenden politischen Kooperationskulturen. Auf der einen Seite läßt sich für Frankreich und Deutschland sagen, daß die gesamtgesellschaftliche Konzertierung unter Beteiligung der zentralen gesellschaftlichen Kreise eine wichtige Orientierungsmarke darstellt. In ›top-down‹-Manier geht es hierbei zumeist um die ›Totalität‹ der Thematik. In Großbritannien und den USA hingegen dreht sich Kooperation eher um konkrete ›issues‹ und partikulare Absprachen, die in ›bottom-up‹-Manier einer inkrementalistischen Konsensfindung dienen. Auf der anderen Seite sind Kooperationsformen in den USA und Großbritannien inklusiver, während sie in Deutschland und Frankreich insbesondere aufgrund der Unterscheidung von Laien- und Expertendiskursen stärker exklusiv organisiert sind (siehe Kapitel 4).

Mit dieser Charakterisierung haben wir einige Merkmale der nationalen Politikstile benannt, so wie sie sich in diesem sich neu formierenden Politikfeld reproduziert haben. Allerdings hatten wir bereits ausgeführt, daß die Formierung und Institutionalisierung der Umweltpolitik zugleich auch von einer Kritik am staatszentristischen und ordnungsrechtlichen Kurs eingeholt und geprägt wurde. Während sich also die Institutionalisierung dieses neuen Politikfeldes auf der Grundlage der gewachsenen Politikmuster und -stile der jeweiligen Länder vollzog, entwickelte sich die Umweltpolitik in einem gewandelten Kontext, der durch eine partielle Neuordnung staatlicher Aufgaben geprägt war. Allerdings lassen sich auch hier die vier Länder nicht über einen Kamm scheren, denn jedes Land besaß andere Ausgangsbedingungen und Kontextfaktoren, von denen wir nur einige plakativ wiedergegeben haben. Je nach Grad und Form der Verrechtlichung, je nach Kooperationsstrukturen und -traditionen traten Deregulierung, Privatisierung und Dezentralisierung mit einer anderen Gewichtung und Gestalt in Erscheinung. Alles in allem aber haben wir festgestellt, daß die Reformen keinesfalls die erwünschten oder gefürchteten Wirkungen zeigten. Viel eher kam es zu einer Re-Regulierung oder Neupositionierung des Staates, bei der es um eine kooperative Umwidmung bestehender Politikstile ging und in deren Rahmen der Staat nicht so sehr seine Struktur als vielmehr seine Position und Funktion in und gegenüber der Gesellschaft neu definierte.

Gerade die Erfahrungen mit der Modernisierungs-, Privatisierungs- und Deregulierungspolitik verdeutlichen dabei, daß die Grenzen zwischen ›öffentlicher‹ und ›privater Hand‹ verschwimmen, da nun ein ganzes Spektrum möglicher Verknüpfungen zwischen staatlicher Leistungserbringung und Regulierung einerseits, Dienstleistung und Mitwirkung von Betroffenen, Interessierten oder Experten andererseits besteht (Wahl, 1998). Der Staat ist selbst nicht mehr für die Erfüllung aller festgesetzten öffentlichen Aufgaben verantwortlich, sondern hat nun (auch) zu gewährleisten, daß diese Aufgaben in Form einer (partiellen

oder vollständigen) Selbstregulierung erfüllt werden. In diesem Zusammenhang wird von einem Funktionswandel gesprochen, durch den sich der produzierende zum gewährleistenden oder regulierenden Staat fortentwickelt (Grande, 1997, 1998: 44-46; Schuppert, 1997, 1999).

Die ›neue Partnerschaft‹ zwischen Regulierern, Regulierten und Betroffenen hebt zwar Herrschaftsbeziehungen und divergierende politische Interessen der beteiligten Akteure nicht auf. Dennoch stellen sich einige ›weiche‹ Veränderungen ein, auf die wir hier kurz verweisen wollen. Einerseits wird die Grenze zwischen politischen Entscheidungen und Nicht-Entscheidungen fließender, denn für die staatlichen Institutionen kommt es nun darauf an, gesellschaftlichen Akteuren durch einen Entscheidungsverzicht (samt möglicher Entscheidungsandrohungen) ein eigenständiges Handeln zu eröffnen. Diese Nicht-Entscheidungen oder Entscheidungsdelegationen werfen Fragen nach der Legitimität, Verantwortlichkeit und Kontrolle auf, die wir am Ende des Buches wieder aufnehmen werden. Andererseits läßt sich das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft nicht wirklich als eine ›input-output‹-Beziehung verstehen, wonach gesellschaftliche Akteure ihre Interessen und Ressourcen (›inputs‹) einbringen, um dann mit politischen Entscheidungen (›outputs‹) konfrontiert zu werden. Vielmehr wird das ›throughput‹ von besonderer Relevanz, denn die verschiedenen Akteure erarbeiten gemeinsame Lösungsstrategien, bei denen die Fragen der Verantwortlichkeit, Kontrolle und Legitimierung bestenfalls mit geklärt werden können.

Kooperationsformen schaffen einen Raum für reziproke Interaktionsstrukturen, bei denen zwar eine hierarchische Komponente unverkennbar gegeben ist, durch die der Politik aber auch neue, ›horizontale‹ Koordinations- und Kooperationsanforderungen erwachsen (Mayntz, 1987, 1997; Benz, 1994: 37-40). Erstens haben wir bereits gesehen, daß Absprachen zwar schon immer zur Umweltpolitik dazugehört haben. Eine kooperative Politik wird dieser Verhandlungslogik aber noch deutlicher unterworfen, denn Problemlösungen sollen Verhandlungslösungen sein, mittels deren die verschiedenen Akteure bindende Ziele und Handlungsstrategien entwerfen und über ihre Umsetzung wachen. Dabei ist hervorzuheben, daß Verhandlungsregeln und -prinzipien entstehen, die zum Teil aus den konkreten Interaktionsbeziehungen als implizite Handlungserwartungen erwachsen, zum Teil aber auch als professionelle Verfahren entwickelt oder als quasiverbindliche Mindeststandards und Handlungsmaximen festgeschrieben werden.

Zweitens hat die nationale Umweltpolitik versucht, den wachsenden Anforderungen einer wirksamen Sachsteuerung dadurch zu begegnen, daß sie wichtige Aspekte der Regulierungsarbeit Experten und Berufsgruppen überließ beziehungsweise diese in die politische Problembewältigung einband. Umweltpolitik soll durch ›höhere‹ Einsicht rationa-

lisiert und verbessert werden, womit nicht nur die wissenschaftliche Politikberatung gemeint ist, sondern auch die praktische Regulierungsarbeit vor Ort (zum Beispiel die Ermittlung und Anwendung des Standes von Wissenschaft und Technik, von ›best environmental options‹). Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und Gesellschaft basieren deshalb auch auf der Zusammenarbeit zwischen Vertretern bestimmter Berufsgruppen, die sich auf die Eckpunkte und Handlungsoptionen einer angemessenen und realisierbaren Problembewältigung verständigen. Die Interaktionsbeziehungen zwischen Regulierern und Regulierten werden damit einer Sachsteuerung kraft Wissen unterworfen. In diesem Zusammenhang wird die Teilung der professionellen Arbeit innerhalb und zwischen den verschiedenen Berufsgruppen (Juristen, Technikern, Medizinern etc.) zur Grundlage, zum Medium und zum Ziel einer kooperativen, weil rationalen und professionellen Politik.

Drittens haben wir gesehen, daß Kooperation in vielen Fällen ein höheres Maß an Transparenz und Partizipation schaffen soll. Vielen kooperativen Instrumenten und Verfahren geht es darum, die eingespielten Beziehungen zwischen Regulierern und Regulierten durch die offensive Einbindung Betroffener und/oder nicht betroffener Dritter zu ergänzen oder zu ersetzen. Hiermit wird nicht nur eine Akzeptanzbeschaffung und Legitimierung behördlicher Entscheidungen oder informeller Absprachen bezweckt. Teilweise geht es auch um die Nutzung des öffentlichen Raums als Bühne und Mittel der politischen Deliberation. In diesem Sinne ist kooperative Politik einem öffentlichen Diskurs unterworfen, bei dem es um die symbolische Inszenierung der jeweiligen Standpunkte und um eine argumentative Einigung auf gemeinsame Entscheidungen geht.

In den folgenden Kapiteln werden wir uns diesen verschiedenen Merkmalen und Dimensionen kooperativer Politik im einzelnen zuwenden. Dies soll verdeutlichen helfen, daß Kooperation verschiedenen Bedingungen und Logiken unterworfen ist, die es bei der Beschreibung und Bewertung zu berücksichtigen gilt. Allerdings werden wir auch erkennen, daß sich bei diesen verschiedenen Dimensionen erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern auftun, womit wir eine genauere Einsicht in die unterschiedlichen Grundlagen, Formen und Konsequenzen kooperativer Politik erhalten.

3. Verhandlungs- und Steuerungsnetze: Habitualisierung und Institutionalisierung gesellschaftlicher Abstimmung

Die institutionelle Politik läßt sich keinesfalls nur als ein hierarchischer Weisungsprozeß der Definition, Formulierung und Umsetzung allgemeinverbindlicher Vorgaben verstehen. Der Staat wird mehr und mehr zu einem kooperativen Staat im dem Sinne, daß die staatlichen Institutionen untereinander einen Kooperationszusammenhang bilden, zugleich gegenüber nichtstaatlichen Akteuren eine solche Beziehung aufbauen und sie unterhalten. Zweifelsohne stimmt es, daß kooperatives Verwaltungshandeln gerade im deutschen Fall eine geschichtliche Tradition hat (Ellwein, 1995; Henneking, 1994), die zum Teil durch die formal-rechtliche und -bürokratische Rationalisierung des modernen Umweltschutzes zurückgedrängt wurde. Allerdings haben wir im letzten Kapitel auch Belege dafür sammeln können, daß es zu einer qualitativen und quantitativen Stärkung des Kooperationsgedankens gekommen ist.

Im folgenden wollen wir nun nachprüfen, ob sich Politik als gesellschaftlicher Kooperationsprozeß im Sinne eines Verhandlungszusammenhangs oder -systems verstehen läßt. Ein solcher Fokus eröffnet uns nämlich Einblicke in die Bedingungen und Funktionsweisen kooperativer Politik, wobei wir uns in diesem Fall auf eine reiche Debatte innerhalb der Sozialwissenschaften stützen können. Denn sowohl die spiel- und tauschtheoretisch inspirierte Akteurstheorie als auch die funktionalistische Systemtheorie haben sich aus sehr unterschiedlichen Perspektiven dem Phänomen einer nicht nur hierarchisch verstandenen, sondern primär koordinativ-kooperativen politischen Steuerung zugewandt. Diese Verschiebung der theoretischen Perspektive ist zum Teil auf die genannte Stärkung kooperativer Instrumente zurückzuführen. Zugleich aber muß hervorgehoben werden, daß wir es auch mit einem theoretischen Lernprozeß zu tun haben, der die kooperativen Traditionen des Verwaltungshandelns im besonderen, des politischen Systems im allgemeinen stärker herausstellt.

3.1. Politiknetzwerke zwischen Wahlentscheidungen und institutionalisierten Regeln

Folgen wir dem allgemeinen Verständnis, so definiert sich Politik als ein Handlungszusammenhang, der auf die Durchsetzung allgemeinverbindlicher Ziele und Zwecke und damit auf die Gestaltung des öffent-

lichen Lebens abzielt. Politik ist insofern auch der Prozeß, durch den ein Kollektiv die für alle Mitglieder verbindlichen Entscheidungen trifft. Sie ist also ein herrschaftsbezogenes Handeln, da es um die Festlegung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen – im Zweifelsfall auch gegen Widerstände mittels Zwangs – geht. Politik ist darüber hinaus machtorientiertes Handeln, denn das Ziel politischen Handelns ist es, Macht zu erlangen und staatliche Herrschaft zu beeinflussen (Weber, 1980: 28-30, 821-824). Politisch verhalten sich folglich Akteure, sofern sie kollektiv verbindliche Entscheidungen qua Machtgewinnung und -anwendung in ihrer Festschreibung und Durchsetzung zu beeinflussen trachten.

Gemeinhin wird Politik mit dem Staat gleichgesetzt, denn diesem Herrschaftsverband geht es um die Festlegung und den Vollzug politischer Entscheidung; er ist zugleich ein Machtcontainer, der den Erwerb und die Verteilung von Macht regelt – qua autokratischer oder demokratischer Verfahren der Ämterbesetzung und Entscheidungsfindung. Wie wir im vorangegangenen Kapitel verdeutlicht haben, ist dieses staatszentrierte Politikverständnis allerdings zu eng gefaßt; es übersieht die Entwicklungen, um die es in dieser Studie geht. Denn was wir aus der Geschichte der modernen Umweltpolitik unserer vier Länder herauslesen können, ist eine Diversifizierung und Erweiterung politischer Arenen, politischer Entscheidungsprozesse und Instrumentarien. Das heißt nicht nur, daß sich Mitwirkungsmöglichkeiten und -verfahren *innerhalb* des Staates erweitern; vielmehr werden politische Entscheidungen nunmehr auch *mit* dem Staat und *jenseits* des Staates festgelegt und durchgesetzt.

Politik verändert sich daher vornehmlich in ihrer Form oder Struktur. Dies betrifft zunächst die Stellung des Staates im politischen Prozeß. Denn die Zahl politischer Entscheidungen vermindert sich nicht durch eine kooperative Umwertung der Politik, wohl aber die der staatlich beziehungsweise gesetzlich getroffenen Maßnahmen. Es geht nunmehr auch um die politische Entscheidung, ob der Staat überhaupt aktiv werden soll beziehungsweise wer welche Entscheidungen wie zu treffen und durchzusetzen hat, das heißt, ob eine Maßnahme beispielsweise als Gesetz, Verordnung, Kontrakt oder freiwillige Selbstverpflichtung auf den Weg gebracht wird. In allen Fällen aber handelt es sich immer noch um politische Entscheidungen. Denn folgen wir Zintl (2001), der politische Entscheidungen als herrschaftliche und arbiträre Kollektiventscheidungen definiert, so gilt dies auch für eine ›kooperativ‹ getroffene Entscheidung, durch die sich ein bestimmtes Kollektiv (zum Beispiel eine Branche, ein Markt, eine Region) verbindlich auf eine Maßnahme festlegt – selbst wenn diese möglicherweise nicht oder nicht genügend umgesetzt wird (was im übrigen aber auch für gesetzliche Regelungen gelten kann).

Was sich aber durch die kooperative Umwertung verändert, sind bestimmte Merkmale oder Qualitäten der politischen Entscheidungsfindung und -durchsetzung: die Verantwortlichkeit, die Reichweite, die Sanktionierungsmöglichkeit und der Machttypus. Werden ordnungsrechtliche Regelungen durch öffentliche Körperschaften für das gemeinsame Rechtsgebiet verbindlich eingeführt und notfalls mit Zwang durchgesetzt, so gilt für den Idealtypus rein freiwilliger, unilateraler Vereinbarungen, daß private Akteure Regelungen treffen, die für einen variabel zu bestimmenden, partikularen Anwendungskreis gelten und stärker auf Anreize beziehungsweise Persuasion angewiesen sind. Politische Macht geht in diesen Fällen stärker mit Markt- und Verhandlungsmacht einerseits, mit sozialer Macht, Prestige oder Einfluß andererseits einher (Weber, 1980: 544; Derlien, 1993: 515 f.). Wohlgemerkt handelt es sich hierbei um eine typisierende Charakterisierung, denn bei kooperativen Maßnahmen überwiegen bei weitem die Mischformen. Wie wir später noch ausführen werden, sind kooperative Instrumente zunehmend und primär kontraktueller Natur (siehe Kapitel 6.3).

Wenn sich politische Entscheidungsformen und -prozesse erweitern und diversifizieren, so kommt es nun darauf an, diese Strukturmuster und Prozesse kooperativer Politik analytisch und begrifflich präziser zu umschreiben. Verändert sich die Form der Politik und wenn ja, in welcher Weise? Die sozialwissenschaftliche Theoriebildung liefert hierfür eine Reihe von Antwortversuchen, die uns im folgenden interessieren werden. Eine erste Möglichkeit bietet uns der soziologische Funktionalismus an, der bereits früh auf die Notwendigkeit einer funktionalen Bestimmung und Erklärung der Politik hinwies. Dies gilt insbesondere für Talcott Parsons' strukturfunktionalistische Theorie: »Wir behandeln eine Erscheinung insoweit als politisch, als sie die Organisation und Mobilisierung von Hilfsmitteln zur Verwirklichung der Ziele einer besonderen Gesamtheit betrifft. Demnach haben Unternehmen, Universitäten und Kirchen politische Aspekte« (Parsons, 1972: 27). ›Politisch‹ ist eine Handlung, wenn sie funktional an der Zielerreichung orientiert ist. Folglich können Regierungen ebenso nichtpolitische Handlungen vollführen wie auch gesellschaftliche Akteure eminent politisch aktiv sein können. Damit wird deutlich, daß Politik als ein Handlungszusammenhang verschiedenster Akteure zu verstehen ist, der sich um einen Kern staatlicher Institutionen mit spezifischen (exekutiven, administrativen, legislativen und judikativen) Funktionen gruppiert – wobei dieses Handlungsgeflecht integriert oder fragmentiert, kompetitiv und adversiell oder kooperativ und konsensuell strukturiert sein kann.

Luhmann hat diese funktionalistische Position radikalisiert, indem er die akteurs- und handlungstheoretische Grundlegung des Funktionalismus durchbrach und nun systemtheoretisch all die Handlungen (oder genauer: Kommunikationen) dem politischen System zusprach, die an

die codegesteuerten Operationen des Systems anschlussfähig sind oder bei diesen Resonanz erzeugen. Die Funktionsweise der Politik ist zwar bei Luhmann immer noch staatlich zentriert. Denn die Berechtigung zur Verabschiedung kollektiv verbindlicher Entscheidungen »wird durch das Innehaben von Staatsämtern definiert« (Luhmann, 1986: 169). Für das politische System ist aber dann alles politisch relevant, was die Amtsbesetzung (in Demokratien: die Wahlen) tangiert, womit die Resonanzfähigkeit der Politik wie auch der Radius der politisch relevanten Ereignisse und Akteure maßgeblich erweitert wird. Denn Handlungen oder Kommunikationen können nun unabhängig von der institutionellen Zuordnung oder individuellen Handlungsintention ›Politik‹ mitgestalten oder prägen. In diesem Sinne wird Politik zu einem zwar auto-poietisch ausdifferenzierten, aber dafür über die gesamte Gesellschaft ausgedehnten Handlungs- und Kommunikationszusammenhang, an dem prinzipiell alle gesellschaftlichen Akteure qua politisch relevanter Kommunikationen teilhaben. Politische Macht diffundiert damit aus den im eigentlichen Sinne demokratisch legitimierten staatlichen ›Gewalten‹, um zu einem (symbolisch generalisierten) gesellschaftlichen Medium zu avancieren (Luhmann, 1969 a, 2000: 18-68). Das funktionalistische Grundargument trifft damit die Entgrenzung der Teilnahmechancen am politischen Geschehen, bietet aber aufgrund der differenzierungstheoretischen Orientierung, die letztlich doch wieder die Aufmerksamkeit auf staatlich gefasste Regierungsfunktionen konzentriert, nur ein sehr rudimentäres Instrumentarium, um die pluralen und komplexen Verhandlungs- und Kooperationsstrukturen der Politik zu erfassen (Münch, 1994). Einen besseren Zugang bietet uns eine akteurstheoretische Perspektive, die wir nun darlegen wollen, um die Formen oder Strukturmuster kooperativer Politik präziser benennen und herausarbeiten zu können.

3.1.1. Kooperation als Verhandlung

Die Forschungsagenden der sozialwissenschaftlichen Debatte spiegeln die bereits genannte Perspektivenerweiterung einprägsam wider. Das Interesse gilt zwar immer noch dem Staat und seinen ›bürokratischen Phänomenen‹ (Crozier, 1963; Blau, 1967). Stärker in den Mittelpunkt der Untersuchungen treten aber die vielfältigen Absprachen und Verhandlungen mit dem informellen Rechtsstaat (Bohne, 1981) oder der kooperativen Verwaltung (Benz, 1994). Diese Verschiebung der Forschungsagenda hatte auch Rückwirkungen auf die theoretischen Konzepte, denn Politik wird nicht mehr nur als Hierarchie, sondern immer mehr als Netzwerk verstanden (Liebert, 1994; Scharpf, 1993 b). Das heißt, Politik beschränkt sich nicht mehr auf den hoheitlichen Kompe-

tenzbereich des Staates, sondern entfaltet sich in einem Prozeß der Willensbildung und Entscheidungsfindung, der verschiedenste staatliche und quasi-staatliche Behörden sowie nichtstaatliche Organisationen in einem horizontal verflochtenen Politikprozeß verknüpft (Mayntz, 1997; Benz, Scharpf und Zintl, 1992). Darüber hinaus ist auch zu berücksichtigen, wie dies Streeck und Schmitter (1985) mit dem Begriff der ›private interest governments‹ getan haben, daß Politik nun auch in Form einer relativ autonomen Selbstregulierung gesellschaftlicher Teilbereiche mit und durch Interessenverbände vonstatten geht (Mayntz, 1992).

Bei der Untersuchung politischer Systeme macht sich deshalb der Gedanke eines erweiterten Raums politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung bemerkbar. Es wird darauf verwiesen, »daß sich die politischen Systeme der modernen Demokratien auch in ihrer nationalstaatlich verfaßten Binnenstruktur immer weiter ausdifferenziert haben« (Holtmann und Voelzkow, 2000 a: 9). Lehbruch hatte für diese politischen Systeme den Begriff der Verhandlungsdemokratie geprägt, denn hier handelt es sich um Regierungssysteme, »die zwar in begrenztem Maße mit Parteienwettbewerb und Mehrheitsprinzip arbeiten, in denen dies aber an Bedeutung zurücktritt gegenüber der Entscheidungsfindung durch bargaining« (Lehbruch, 1976: 15). Parteienwettbewerb, institutionalisierte Vetomöglichkeiten, Verbändeinbindung oder konstitutionell verankerte (Minderheiten- oder Individual-)Rechte machen die Suche nach der verhandelten und/oder einvernehmlichen Einigung zu einem ganz wesentlichen Merkmal moderner Demokratien. Dabei können Verhandlungsdemokratien unterschiedliche Formen annehmen, wie dies Czada (2000) mit Verweis auf Konkordanzdemokratie, Korporatismus und konstitutionelle Politikverflechtung vorschlägt.

In diesem Sinne ist demokratische Politik von vielfältigen Verhandlungs-, Kooperations- und Koordinierungsbeziehungen gekennzeichnet, und der Staat ist keine monolithische Körperschaft, die der Gesellschaft als Einheit gegenübertritt. Vielmehr ist er selbst ein multiorganisationelles oder polyzentrisches System. Denn föderale, aber auch unitarisch-zentralistische Staaten bestehen aus einer Vielzahl von Kompetenzträgern, die in mehr oder weniger engen Wechselbeziehungen zueinander stehen (Ostrom, 1985). In letzter Konsequenz gilt dann auch der Staat als Netzwerk, das mit gesellschaftlichen Akteuren zugleich größere Handlungszusammenhänge oder Netzwerke bildet.

»Gerade kooperative Formen der Verwaltungstätigkeit machen deutlich, daß der ›arbeitende Staat‹ kein gegen die Gesellschaft abgegrenztes ›System‹ bildet, sondern daß auf der Ebene der konkreten Leistungserbringung und Problemverarbeitung die Übergänge zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich fließend werden. Zudem tritt der Staat gesellschaftlichen

Akteuren nicht als homogene und übergeordnete Organisation entgegen, sondern als ›primus inter pares‹ und in Gestalt von unterschiedlichen Einheiten, die besondere Aufgaben und Interessen wahrnehmen« (Benz, 1994: 16).

Zwar erscheint es als überzeichnet, den Staat als Gleicher unter Gleichen zu charakterisieren, spiegelt dies doch die realen Herrschaftsverhältnisse im politischen System nicht adäquat wider. Dennoch ist der Verweis korrekt, daß sich der Herrschaftsverband nicht als isolierte Einheit abgrenzen läßt; bei ihm handelt es sich um ein Konglomerat staatlicher Institutionen, die mit gesellschaftlichen Akteuren vielfach vernetzt sind. Kooperativer Politik geht es auch um die Entscheidung, wer in welcher Sache und auf welche Weise aktiv zu werden hat.

Aus diesem Grund kann Politik nach Grevens Meinung auch nicht mehr anhand eines Paradigmas, das zwischen Staat und Gesellschaft trennt, adäquat erforscht werden. Denn politische Entscheidungen werden quer zu dieser Unterscheidung in einem erweiterten Raum innerhalb einer fundamentalpolitisierten Gesellschaft getroffen. Politik wird damit zu einer Sache der gesellschaftlichen Selbstregulierung, die gerade in Netzwerken erfolgt (Greven, 1999: 69-89). Zwar kritisiert er, daß die Netzwerkanalyse immer noch einem impliziten Staat-Gesellschaft-Paradigma anhängt, indem sie die Netzwerke als vor-, neben- oder untergelegte Räume der Willensbildung und Vorentscheidung gegenüber einem regierenden Staat konzipiert (Greven, 1999: 89 f.). Dies ergibt sich aber nicht zwangsläufig aus dem Netzwerkkonzept. Denn die Frage, wie exklusiv oder inklusiv, informell oder institutionell diese interorganisationellen Arenen sind, ist eher eine Frage der empirischen Ausformung.

In der Tat bietet der Netzwerkbegriff eine Möglichkeit, die Veränderungen des politischen Raums in Worte zu fassen. Er eignet sich als ein Instrument, um die bereits genannte funktionalistische Ausweitung des Politikbegriffs im Hinblick auf konkrete Strukturelemente (das heißt Arenen) und Prozeßelemente (das heißt Verhandlungen) zu präzisieren. In der politikwissenschaftlichen Forschung wird unter einem Policy-Netz oder -Netzwerk zumeist das »Zusammenwirken der unterschiedlichsten exekutiven, legislativen und gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen bei der Entstehung und Durchführung einer bestimmten Policy« verstanden (Windhoff-Héritier, 1987: 45; Liebert, 1994). Mit diesem Begriff wird – ähnlich wie bei der funktionalistischen Systemtheorie – argumentiert, daß Politik kein auf die staatlichen Institutionen beschränkter Kompetenzbereich ist, sondern daß sich Politik immer schon auf der Grundlage von Netzwerken vollzieht. Netzwerke sind durch »relatively stable patterns of interaction between actors, groups and/or organizations« (Benz, 1993: 169) gekennzeichnet. In ihnen kön-

nen relativ autonom agierende Akteure allerdings nicht nur durch Weisungen, sondern durch (positive oder negative) Anreize zur Teilnahme am politischen Entscheidungsprozeß, zur Unterstützung politischer Entscheidungsorgane und -verfahren und zur Akzeptanz der erarbeiteten ›outputs‹ bewegt werden. Gerade interorganisationelle Verhandlungssysteme (Benz, Scharpf und Zintl, 1992) haben es deshalb vermehrt mit dem Thema der Motivierung, Koordination und Kontrolle der beteiligten Akteure zu tun (Scharpf, 1993 c: 9; 1989).

Eine ähnliche Stoßrichtung ist beim ›policy community‹-Ansatz auszumachen, durch den sich insbesondere in der britischen Forschung das Interesse weg von den formalen Institutionen und hin zu den informellen Beziehungen zwischen den politischen Akteuren verlagerte:

»We see policies being made (and administered) between a myriad of interconnected, interpenetrating organisations. It is the relationship involved in committees, the policy community of departments and groups, the practices of co-option and the consensual style, that perhaps better account for policy outcomes than do examinations of party, stances, of manifestos or of parliamentary influence« (Richardson und Jordan, 1979: 73 f.).

Anders als beim Netzwerkbegriff, bei dem interessengeleitete Verhandlungsprozesse im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen, wird bei diesem Konzept der Prozeß der Vergemeinschaftung politischer Räume der Willensbildung und Entscheidungsfindung stärker herausgestellt. ›Policy communities‹ sind deshalb nicht nur eine spezifische Ausformung von Netzwerken (die empirische Ebene), sondern betonen auch andere Strukturen und Dynamiken der ›Vernetzung‹ (die analytische Ebene).

Beide Konzepte sind für eine begriffliche Einordnung kooperativer Politik von Bedeutung. Denn zum einen ist anzunehmen, daß kooperative Instrumente oder Maßnahmen auf eine gesteigerte Mitwirkung und/oder Einbindung von Policy-Netzwerken beziehungsweise ›policy communities‹ zurückzuführen sind und diese wiederum bei der Implementation voraussetzen. Zwar ist Politik – gerade Umweltpolitik – immer schon ›kooperativ‹ gewesen, denken wir einmal an die eingespielten Beziehungen zwischen staatlichen Behörden und Betreibern industrieller Anlagen seit den Anfängen der Umweltpolitik (Reynard, 2002: 16-29; Henneking, 1994). Allerdings ist davon auszugehen, daß sich diese kooperative Form der Politik zusehends normalisiert und institutionalisiert (zum Beispiel in Form semiformaler Verhandlungen und kontraktueller Vereinbarungen), wodurch sich eine qualitative Veränderung ausmachen läßt. Zum anderen ist anzunehmen, daß die Veränderungen, die wir hier mit dem Begriff der kooperativen oder kontraktuellen Politik kennzeichnen, auch auf eine Veränderung der Netzwerke beziehungsweise Communities selbst zurückgeht, etwa im Sinne einer Politisierung der beteiligten Akteure und einer Erweiterung dieses Kreises.

Der Netzwerk- oder Community-Begriff erscheint gewinnbringend, um sich kooperativer Politik analytisch zu nähern. In diesem Zusammenhang müssen aber zwei Präzisierungen vorgenommen werden. Einerseits handelt es sich bei Politik um einen Prozeß, an dem nicht stets die gleichen Akteure kontinuierlich und gleichgewichtig teilhaben und bei dem sie auch nicht immer die gleichen Rollen oder Funktionen übernehmen. Folgen wir dem Konzept des Policy-Zyklus (Windhoff-Héritier, 1987: 64-114) oder Policy-Prozesses (Kraft, 1996: 51-55), so lassen sich verschiedene Phasen ausmachen: die Problemwahrnehmung und -definition, das ›agenda setting‹ (das heißt die Festsetzung öffentlicher Medienagenden, aber auch politischer Regierungsagenden), die Politik- oder Policy-Formulierung, die Politik- oder Policy-Legitimierung (zum Beispiel Entscheidungsverfahren, öffentliche Rechtfertigung und Akzeptanzbeschaffung), die Implementation, die Politik- oder Programmevaluation sowie der Politikwandel.

Da von den Autoren angemerkt wird, daß es sich hierbei nicht um eine starre zeitliche Abfolge handelt, können wir diese Modelle nutzen, um andererseits darauf hinzuweisen, daß sich bei jeder dieser Phasen oder Elemente unterschiedliche Akteurskonstellationen, Beziehungsmuster, Zwänge und funktionale Erfordernisse einstellen, die eine kooperative Politik jedes Mal in einem anderen Licht erscheinen lassen. Denn folgen wir dem Begriff der ›Policy-Netzwerke‹ oder ›policy communities‹, so zeigt sich, daß politische Räume unterschiedlich mobilisiert werden. Dies ist nicht nur der Fall, weil je nach Sachfrage unterschiedliche ›issue networks‹ zustande kommen (Manytz, 1993), sondern auch, weil je nach Phase des Politikprozesses unterschiedliche Akteure aktiv werden oder aber dieselben Akteure unterschiedliche Beiträge erbringen und Beziehungen knüpfen. Netzwerke konfigurieren sich verschieden, je nachdem ob es um Problemdefinition, Entscheidungsfindung, Implementation etc. geht.

Damit wird auch argumentiert, daß Politikprozesse einem differenzierungstheoretischen Argument zufolge wissenschaftliche, wirtschaftliche, zivilgesellschaftliche und politische Teilbereiche und Rationalitäten in einem mehr oder weniger strukturierten Ablauf miteinander verschränken (Münch, 1992). Akteurs- und handlungstheoretisch formuliert heißt dies, daß die jeweiligen Akteure ihre wechselseitigen Interessen, Handlungsorientierungen und -erwartungen im Prozeßverlauf miteinander abstimmen und verkoppeln müssen (Stark, 1998: 26-35). Denn innerhalb des komplexen Politikprozesses sollen ›policy outputs‹ entwickelt werden, die idealerweise wissenschaftlich fundiert und wirtschaftlich sinnvoll, politisch machbar, gesellschafts- beziehungsweise gemeinwohlverträglich und demokratisch legitimiert sind.

An diesem Punkt ist anzumerken, daß der Begriff des Netzwerkes in der bisherigen Verwendung aber nichts anderes darstellt als ein sehr

allgemeines Instrument der Beschreibung der am Politikprozeß beteiligten Akteure (die Netzwerkpopulation) und ihrer Beziehungen zueinander (die Netzwerkstrukturen). Daher ist Richardson (1996: 14) zuzustimmen, wenn er auf die Gefahr hinweist, »that looking for networks might produce no more than a list of who the various stakeholders are«. Auch Dowding moniert »that the policy community literature is an interesting way of organising pluralist thought but that it cannot be expected to give *explanations* of policy outcomes. Rather it is a descriptive theory which leads us to ask the questions pertinent to policy outcomes« (Dowding, 1991: 123). Wenn dieser Begriff wie auch die an ihn angelehnte Untersuchung politischer Praxis einen erklärenden Wert erhalten soll, so müssen die Handlungszusammenhänge, die hier in Form von Netzwerken, Communities oder Politikverflechtungen deskriptiv-empirisch benannt werden, theoretisch spezifiziert und aufgewertet werden. Klopfen wir die verschiedenen Konzepte hiernach ab, so zeigt sich trotz einer Variationsvielfalt bei der Anwendung (Liebert, 1994) dennoch ein analytischer Grundkonsens, der sich nicht gerade durch eine theoretische Artenvielfalt auszeichnet. Interorganisationelle Beziehungen nämlich wurden in den sechziger bis achtziger Jahren zumeist als Tauschbeziehungen definiert. Hier werden also materielle Güter, Wissen und Informationen, Reputation, Einfluß und Macht als knappe und ungleich verteilte Ressourcen getauscht. Geldschöpfung, Machtkämpfe, Wahrheitsfindung und Reputationssteigerung, kollektive Lernprozesse und diskursive Argumentation, Vergemeinschaftung und Legitimation werden dadurch auf Tauschprozesse reduziert. Die spieltheoretische Variante, die sich seit den achtziger Jahren durchsetzte, hat diese reduktionistische Perspektive korrigiert und die nicht primär ökonomisch zu begreifenden Handlungszusammenhänge als situative Randbedingungen politischer ›Spiele‹ konzipiert (zum Beispiel Schneider und Mayntz, 1992). Nach Scharpf (1993 a) funktionieren Verhandlungssysteme zwar immer noch nach der Tauschlogik; sie entfalten sich aber stets innerhalb von politisch-institutionellen, wirtschaftlichen und kulturellen Randbedingungen. Diese ›constraints‹ üben einen prägenden Einfluß auf das konkrete Verhalten der Akteure und auf die spezifischen Beziehungen zwischen ihnen aus, denn sie stecken u. a. unterschiedliche ›Spiele‹ ab (Wiesenthal, 1997: 89-93).

Die spieltheoretische Debatte hat die politikwissenschaftliche Policy-Forschung stark beeinflusst. Einzelne Politikfelder werden in dieser Perspektive zumeist als Politikarenen konzipiert, die inhaltlich durch ›issues‹ und Sachzwänge, strukturell durch externe ›constraints‹ und interne Netzwerkstrukturen sowie prozedural durch die Dynamik von Verhandlungs- und Tauschprozessen konstituiert werden (Windhoff-Héritier, 1987: 47-57; Benz, 1993; Laumann und Knoke, 1989). Diese Konzeption erlaubt es – trotz der Stabilität institutioneller Strukturen und

›constraints‹ – auf die Fluidität der Politikfelder und -arenen zu verweisen, denn letztere werden stets durch die behandelten ›issues‹, die betroffenen Interessen und die konkrete ›Situationslogik‹ geprägt (Zintl, 1997: 38; Benz, 1994: 81-111). Damit wird es auch möglich, die Komplexität der situativen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse einzufangen. Allerdings geschieht dies innerhalb der Netzwerkanalyse nur zu einem gewissen Grad, denn »it has to focus on observable participation« (Dudley und Richardson, 1996b: 4), weshalb Teilnehmer, die nicht beteiligt sind, aber dennoch mit berücksichtigt werden, keine oder nur geringe Beachtung finden. Zudem neigt eine tausch- und spieltheoretische Analyse zu einem gewissen Formalismus (zum Beispiel O'Toole, 1993: 49-59), denn bei allen Elementen und Dimensionen politischer Entscheidungsfindung (Problemdefinition, Deliberationen, Entscheidungsfindung, Implementation etc.) handelt es sich um Spielarten des utilitarischen Verhandeln. Nutzenmaximierung bleibt hiernach die Grundintention sozialen Handelns, strategische Kooperation das Prinzip sozialer Beziehungen und ›Tausch‹ die Logik kollektiven Handelns (Olson, 1968). Dies hat den Vorteil, daß man Politik als durchgehend kooperatives Unternehmen auffassen kann, wodurch sie aber letztlich zu einer Sache des richtigen Managements beziehungsweise zu einer politischen Ökonomie des Gebens und Nehmens wird.¹

In Reaktion auf diese theoretische Spezifikation der Politik als Verhandlungsprozeß ist in der Diskussion eine Erweiterung des theoretischen Bezugsrahmens zu erkennen, wenn etwa Scharpf (1992a) von verschiedenen Spiel- oder Interaktionsorientierungen (auch Benz, 1994: 135-139), Ostrom (1989) von institutionellen oder konstitutionellen Wahlentscheidungen oder Benz (1993) von kognitiven oder normativen Aspekten kollektiver Handlungen spricht. Des weiteren verweist Sabatier auf Prozesse des deliberativen Lernens und der wissens- und normenbasierten Beziehungen innerhalb der verschiedenen ›advocacy coalitions‹, denn für ihn bestehen diese aus »people from various organisations who share a set of normative and causal beliefs and who often work in concert« (Sabatier, 1988). Für Jordan gilt, daß die Stabi-

¹ So schreibt Windhoff-Héritier (1987: 48): »Zentrale Bestimmungsfaktoren einer Politikarena sind somit Kosten und Nutzen, die von den Betroffenen erwartet werden, sowie die Steuerungsstrategie, mittels deren Kosten und Nutzen vermittelt werden.« Und Laumann und Knoke (1989: 22) »conceive of the modern industrial polity as a complex of formal organizations in conflict with one another over the collective allocation of scarce societal resources«. Die Politik moderner Demokratien funktioniert zwar nicht nach der Logik des Marktes, dennoch wird sie als Verhandlungssystem verstanden (Scharpf, 1992b), das in der spiel- oder tauschtheoretischen Variante stark an Theorien des Homo oeconomicus angelehnt ist.

lität von ›policy communities‹ nur durch eine Berücksichtigung gemeinsamer Überzeugungen und Werte erklärt werden kann (Jordan, 1990: 327), und auch Richardson fordert, bei der Analyse von Netzwerken die ›stakeholder‹ und ihre wechselseitigen Beziehungen nicht nur unter dem Aspekt der Kooperation von »Pareto maximisers« zu untersuchen, sondern gerade im Hinblick auf »new knowledge and policy ideas« (Richardson, 1996: 16).²

3.1.2. Die Institutionalisierung politischer Kooperation

»Patterns of interaction in networks«, argumentiert deshalb Arthur Benz (1993: 169 f.), »reveal not only strategic, but also cognitive and normative aspects of individual actions. The stability of the communications and contacts forming a network depends to a considerable extent on the values, opinions and perceptions of the participants. In contrast to these integrating and stabilizing elements, power, resource exchange and strategic behavior often cause conflicts, jeopardizing existing network structures.« Netzwerke bringen folgerichtig auch ihre eigenen Interaktionsroutinen oder -regeln mit hervor, insbesondere wenn sie sich als eine strukturell konsolidierte Form politischer Verhandlung jenseits der rechtlich und institutionell festgeschriebenen Verfahren oder Organe der Willensbildung und Entscheidungsfindung konstituieren (Benz, 1994: 182-203). Dies ist auch bei der Untersuchung von Verhandlungsdemokratien festgestellt worden, denn selbst wenn Regierungen aufgrund bestehender rechtlicher Kompetenzen und politischer Mehrheiten die Willensbildung dominieren und die Entscheidungen aufkotroyieren könnten, so nehmen sie hiervon doch im Sinne einvernehmlicher oder verhandelter Lösungen zumeist Abstand. Je stärker die staatlichen Institutionen in Netzwerke oder Arenen der Willensbildung und Entscheidungsfindung eingebunden sind, um so weniger können

² So fordert etwa Richardson eine größere Variabilität und Pluralität der Erklärungsmodelle und -konzepte, um gerade den verschiedenen Aspekten und Phasen des Politikprozesses besser gerecht zu werden (Richardson, 1996). Er veranschaulicht dies an den vier Phasen des Agenda-Settings, der Politikformulierung, der Politikentscheidungen und der Implementation: »we might need to utilise rather different conceptual tools in order to fully understand the nature of the processes in each stage. For example, the epistemic communities approach might be particularly useful in understanding stage 1, the policy community/network model for stage 2, institutional analysis for stage 3, and inter-organizational/behaviour and implementation analysis for stage 4. Even then, reality is likely to be much more messy, suggesting that we need a fairly eclectic use of concepts and models« (Richardson, 1996: 4).

rechtlich vorgeschriebene Verfahren greifen und desto deutlicher werden informelle oder semiformalisierte Handlungsprinzipien oder Regeln zur Anwendung kommen – wie dies im Hinblick auf Konsens- oder Kompromißregeln thematisiert wurde (Lehmbruch, 1976: 7; Benz, Scharpf und Zintl, 1992; Voelzkow, 2000: 195-201).

Folgen wir dem phänomenologischen Sozialkonstruktivismus von Peter Berger und Thomas Luckmann (1966), so können wir anhand dieser Beobachtungen sagen, daß sich Kooperation selbst institutionalisiert. Gehen wir beispielsweise von den informellen Vorverhandlungen zwischen Behörden und Betreibern im Bereich der Genehmigungen aus, so ist anzunehmen, daß sich durch die Regelmäßigkeit und Konstanz dieser Beziehungen Prozesse der Habitualisierung, der Typisierung und Objektivierung vollziehen, durch die Kooperation institutionalisiert, das heißt als Institution generiert und etabliert wird. Habitualisierung bedeutet in diesem Kontext, daß sich bestimmte Handlungsregelmäßigkeiten und Gewohnheiten einspielen, auf die die Akteure bei zukünftigen Verhandlungen und Absprachen zurückgreifen und die sie als Handlungserwartungen bereits in die Interaktionssituation mit einbringen. Auf diese Weise stellen sich Typisierungen ein, denn dem Interaktionspartner werden spezifische Intentionen und Merkmale zugesprochen, wie auch der Handlungssituation bestimmte Qualitäten zugerechnet werden. Das heißt, Interaktionspartner und -situationen können als schwierig, sachlich oder kooperativ typisiert werden, womit bestimmte Wahrnehmungen, Sinnbezüge, Deutungen und Wertungen virulent werden. Als Wissensbestände, Deutungsformen und Rollenmuster können diese Typisierungen intersubjektive Geltung für die an der Interaktion Beteiligten gewinnen und auch gegenüber Dritten als Handlungserwartungen oder -regeln Anwendung finden. In diesem Sinne objektiviert sich dieser Interaktionszusammenhang, denn er kann Verhaltensregeln oder -maximen, Erfahrungswissen oder ›common sense‹-Urteile, Situationsdefinitionen und -bewertungen hervorbringen, die eine unausgesprochene Geltung besitzen oder aber in Form von Handlungsanweisungen oder Verhaltensetiketten fixiert werden können.

Zu ergänzen ist, daß sich dieser Institutionalisierungsprozeß nicht im luftleeren Raum, sondern stets innerhalb beziehungsweise in bezug auf bereits etablierte Institutionen vollzieht. Einerseits gibt es rechtliche Verfahrensvorgaben, politische Mehrheiten und sachliche Zwänge (um nur einige externe Einflußgrößen zu nennen), die den Raum dieses Institutionalisierungsprozesses maßgeblich einengen. Andererseits machen auch informelle Interaktionen Anleihen bei bestehenden Institutionen. So nutzen die verschiedenen Verfahren der alternativen Konfliktlösung Vorbilder aus den Bereichen der außergerichtlichen Verhandlungen, Schlichtungsgespräche oder Mediationen im Zivilrecht (Weidner, 1996), weshalb sich Innovationen nicht selten aus einer Wiederaufnahme oder

›bricolage‹ institutioneller Formate ergeben. Nach DiMaggio und Powell (1991) handelt es sich hierbei um Phänomene der Isomorphie: institutionelle Formate oder Modelle werden übernommen, weil sie eine effektive Lösung bestehender Koordinierungs- und Organisationsprobleme versprechen, weil sie bereits von Referenzakteuren genutzt werden oder weil ein externer Druck zur Übernahme besteht.

An solchen Institutionalisierungsprozessen ist vor allem bedeutsam, daß sie den intersubjektiv geteilten normativen und symbolischen Grundlagen sozialer Beziehungen eine eigene Faktizität verleihen. Die Institutionalisierung von sozialen Interaktionen und Beziehungen engt ihren optionalen Charakter ein, denn Handlungserwartungen oder -regeln können nicht mehr ohne weiteres abgeschafft oder geändert werden. Zunächst ließe sich argumentieren, daß diese Faktizität des Institutionellen durch Körperschaften repräsentiert wird. Denn sie sanktionieren Abweichler oder Trittbrettfahrer, um negative externe Effekte zu vermeiden (Coleman, 1995). Dieser Zwangscharakter ist aber bereits Organisationen zu eigen. Mitgliedschaftsrollen sind nämlich an eine Reihe von Rechten und Pflichten geknüpft, und Organisationen verfügen über mehr oder weniger ausgeprägte Kontroll- und Sanktionsmittel hierfür. Sprechen wir aber von Institutionen, so muß noch ein zusätzliches Unterscheidungsmerkmal hinzukommen, welches die Faktizität des Institutionellen gegenüber dem Organisationellen herausstellt. Folgen wir Göhler (1994), so übernehmen Institutionen zunächst *Ordnungsleistungen*, denn sie stellen ein Regelwerk für die Herstellung und Durchführung allgemein verbindlicher Entscheidungen zur Verfügung – womit der organisationelle Charakter von Institutionen beschrieben wird. Das eigentlich Institutionelle aber liegt nach Meinung Göhlers in einer symbolischen *Orientierungsleistung*, die Leit- und Integrationsfunktionen übernimmt, da das Zeichenhafte oder die Symbolizität von Institutionen aus einem kulturellen System gemeinsamer Werte, Bedeutungen und Deutungen besteht: »Integration erfolgt zugleich durch *Orientierung*. Sie findet statt, wenn die Bürger ihr Handeln, soweit es andere und die Gemeinschaft betrifft, an einem gemeinsamen Wertfundus ausrichten. Die Ausrichtung auf gemeinsam geteilte Wertvorstellungen und politische Ordnungsprinzipien benötigt einen *symbolischen Ausdruck*« (Göhler, 1997: 55), der sich gerade auch in Form politischer Institutionen manifestiert.

Doch nicht nur rechtlich gefaßte Instanzen, auch weniger formalisierte politische und gesellschaftliche Institutionen übernehmen eine solche symbolisch vermittelte Orientierungsleistung. Denken wir einmal an institutionalisierte Kooperationspraktiken oder -routinen (Konsensgespräche, Politikdialoge, legislative Konzertationen, normvollziehende Vorverhandlungen etc.), die die Verhandlungsstrukturen innerhalb der betreffenden politischen Arenen oder Netzwerke gemäß intersubjektiv

geteilter Normen, Wertebezüge und Deutungsmuster ordnen und orientieren. In den einzelnen Ländern kommen unterschiedliche Vorstellungen oder Deutungen bei einzelnen Kooperationspraktiken wie auch bei der allgemeinen Ausformung politischer Kooperation zum Tragen. So muß Kooperation zum Beispiel Kriterien der Fairneß oder Chancengleichheit, der öffentlichen Transparenz oder Gemeinwohlverträglichkeit, der konsens- oder kompromißorientierten Einvernehmlichkeit, der politischen oder sozialen Befriedung oder des Ausgleichs in je spezifischer Weise organisatorisch, symbolisch oder rituell genügen.

Die Faktizität von Institutionen geht somit über diejenige von Organisationen hinaus, denn sie entspringt einer kognitiven, normativen und symbolischen Qualität dieser Gebilde (Eder, 1997: 159-164 und 2000; Brodocz, 2002). Diese ist besonders augenfällig, sobald eine Teilnahme an Institutionen oder institutionalisierten Beziehungsmustern einen intrinsischen Wert besitzt (Pizzorno, 1990) oder sobald Institutionen oder institutionelle Beziehungen nicht aufgekündigt werden, selbst wenn den Akteuren hierdurch Zusatzkosten entstehen (Meyer und Rowan, 1983; DiMaggio und Powell, 1991; Eder, 2001: 26-32). Aus der Organisationsforschung ist zum Beispiel bekannt, daß institutionelle Routinen und Formate ihre Existenz eben nicht nur ihrer Nützlichkeit verdanken (March und Olsen, 1989: 21-38). Denn Organisationen müssen sich nicht nur ›technisch‹ an ihre Umwelt anpassen und ›technische‹ Lösungen für ihre Koordinierungs- und Kooperationsprobleme entwickeln; sie müssen institutionelle Anpassungs- und Ordnungsaufgaben bewältigen. »Organizations that do so increase their legitimacy and their survival prospects, independent of the immediate efficacy of the acquired practices and procedures« (Meyer und Rowan, 1983: 21). Hier kommen also Legitimationserfordernisse ins Spiel, die eine eigene Qualität besitzen: »Organizations compete not just for resources and costumers but for political power and institutional legitimacy, for social as well as economic fitness« (DiMaggio und Powell, 1991: 66).

Allerdings muß diesen Überlegungen hinzugefügt werden, daß die Unterscheidung von zweckrationalen Willensbeziehungen und normativen Symbolbeziehungen nur analytischer Art ist (Göhler, 1997), wie auch der Hinweis auf die symbolische Faktizität des Institutionellen jenseits ›rationaler‹ Nützlichkeitsabwägungen nur dem Zweck einer Veranschaulichung dient. Denn das ›Nützliche‹ und das ›Gute‹ werden sich nur in Grenzfällen kategorisch voneinander unterscheiden lassen. Zum einen gelingt es nämlich nur selten, die nicht-utilitaristischen Grundlagen des Institutionellen zu veranschaulichen, da sich stets Akteure finden lassen, die zumindest einen indirekten oder langfristigen Nutzen aus ihnen ziehen beziehungsweise ihr Handeln *ex post* so rationalisieren können. Zum anderen ist davon auszugehen, daß die eigenen Nutzenkalkulationen jeweils von den kognitiven, normativen und symboli-

schen Qualitäten des ›Institutionellen‹ affiziert sein werden (Eder, 1997: 166 f.; Brodocz, 2002), insbesondere im Hinblick auf die Definition der Situation, der eigenen und fremden Interessen, der Handlungsoptionen und -präferenzen. Eben in diesem Wechselverhältnis von Interesse und Passion (Hirschman, 1980), Nutzen und Sinn (Weber, 1980: 11-16) scheint das Charakteristische des Institutionellen zu liegen.

3.1.3. Steuerungsprinzipien und politische Entscheidungen

Wie wir gesehen haben, wird der Politikprozeß demokratischer Staaten in der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung immer deutlicher in Begriffen der Verflechtung und Vernetzung gefaßt, um darauf zu verweisen, daß Politik in wachsendem Maße zum Gegenstand ausdifferenzierter Interaktionsbeziehungen wird, in denen der Staat selbst nicht mehr als ein Akteur, sondern als ein interorganisationelles Netzwerk involviert ist. Vertikal-hierarchische Beziehungen der Weisung und Kontrolle zwischen Staat und Gesellschaft werden in der Folge immer mehr durch horizontale Verhandlungs- und Koordinierungsbeziehungen ergänzt (Scharpf, 1993 d; Mayntz, 1987, 1997; auch Luhmann, 1986; Willke, 1987). Zwar verfügen die staatlichen Instanzen qua Verfassung und Recht immer noch über das uneingeschränkte und unveräußerliche Gewaltmonopol, aber informelle wie auch formelle Kooperationsformen haben sich auf der Ebene legislativer Entscheidungsfindung wie auch im praktischen Verwaltungshandeln fest etabliert (Benz, 1994: 34-40). Die Ausweitung und Vernetzung der am politischen Geschehen beteiligten Kreise und die Entstehung informeller oder formaler Verhandlungs- und Kooperationsbeziehungen haben dabei Auswirkungen auf die Strukturen und Formen der Politik gehabt. Denn die Teilhabe am politischen Prozeß und die konkreten Interaktionsbeziehungen werden nicht mehr nur durch formell kodifizierte Rechte, Verfahren und Organe des politischen Systems reguliert und kontrolliert, sondern immer mehr durch Regeln oder Prinzipien strukturiert (Guéhenno, 1994: 87-97), die sich im breiteren Politiknetzwerk als habitualisierte normative Handlungserwartungen institutionalisiert haben. In der Tat ist in den behandelten Ländern zu beobachten, daß programmatische Handlungsmaximen oder -prinzipien Eingang in die Umweltpolitik fanden, die auch im Falle eines offensiven Verrechtlichungsversuchs nicht den Charakter allgemeiner Leitlinien oder Daumenregeln verloren.

Im folgenden wollen wir uns deshalb mit diesen Handlungsprinzipien auseinandersetzen. Dabei werden wir uns zunächst mit den Prinzipien beschäftigen, die sachliche Steuerungsentscheidungen betreffen (insbesondere Verursachung, Vorsorge und Verhältnismäßigkeit), um dann diejenigen Regeln aufzugreifen, welche die Entscheidungsfindung len-

ken (Hierarchie, Konzertation, Einvernehmlichkeit, Sachlichkeit, Legitimität oder Akzeptanz). Dabei soll herausgestellt werden, daß diese Prinzipien jeweils spezifische Entscheidungszwänge oder Orientierungsmarken erzeugen, mit denen in den Ländern allerdings unterschiedlich umgegangen wird.

Das *Verursacherprinzip* ist mit dem ordnungsrechtlichen Kern der Umweltpolitik lange Zeit aufs engste verknüpft gewesen. Ihm zufolge sollte der Verursacher in die Verantwortung genommen werden, um den Umweltschädigungen nicht auf Kosten der Allgemeinheit begegnen zu müssen. Weite Teile der Umweltschutzmaßnahmen basieren immer noch auf dieser Identifikation von Ursachen und Verursachern und auf der entsprechenden Bestimmung von individuell zuzuordnenden ordnungsrechtlichen Auflagen oder Sanktionen. Diese an den einzelnen Verursachern orientierte Politik setzt damit einen hohen Aufwand bei der Formulierung, dem Vollzug und der Kontrolle von Maßnahmen voraus und führt zu Eingriffs- und Normenkaskaden (Wolf, 1988) sowie zu einer stetigen Spezialisierung und Fragmentierung der Regulierung in unterschiedlichste Sach- und Fachbereiche. Die komplexen biochemischen Ursachenzusammenhänge, die an ebenso komplexen gesellschaftlichen Verursachungsprozessen hängen, können hierdurch nur unvollständig berücksichtigt werden.

Das Verursacherprinzip hat sich aber auch als anpassungsfähig erwiesen, denn es ist einer marktwirtschaftlichen Steuerungslogik zugänglich gemacht worden. In dieser Lesart zielt das Prinzip darauf ab, »die Umweltbelastungen als Kosten den Nutzern von Umweltgütern zuzurechnen und durch geeignete Instrumente sicherzustellen, daß die Kosten in die individuellen Kostenkalkulationen der Wirtschaftssubjekte eingehen« (Hartkopf und Bohne, 1983: 109 f.). Neben seiner ordnungsrechtlichen Ausrichtung kann dieses Prinzip somit auch ökonomische Kosten-Nutzen-Kalkulationen verändern, sobald es ökonomische Anreizmechanismen verwendet. Dem Problem kollektiver Verursachung gemäß ist auch versucht worden, größere Verursachergruppen (Konsumenten, Branchen etc.) durch gruppenbezogene Anreizinstrumente (Steuerspreizungen, Fondslösungen etc.) kollektiv zu erfassen. Nicht selten schlich sich hier aber das Gemeinlastprinzip wieder in die Regulierungspraxis ein, da nun letztlich doch wieder die Allgemeinheit oder die öffentliche Hand für die Beseitigung oder Vermeidung von Umweltschäden aufkommen müssen.

In dieser Hinsicht eröffnen sich weitere Schwächen des Verursacherprinzips. So läßt sich zunächst beobachten, daß in den von uns untersuchten Ländern Betreiber stationärer und mobiler Quellen Auflagen und Sanktionen ignorieren oder umgehen und mit einer mehr oder weniger ausgeprägten Tolerierung durch den Staat rechnen können (Kloepfer, 1995: 76-78). Außerdem gewähren Regierungen und Um-

weltbehörden immer wieder Ausnahmen, Zuschüsse und Investitionsanreize, die das Gemeinlastprinzip über die Umverteilung der Kosten des Umweltschutzes auf die Allgemeinheit durch die Hintertür wieder einführen (Caspari, 1995: 69-79). Mit dem Verursachungsprinzip ging zudem eine Verwissenschaftlichung des Umweltschutzes einher, denn die Verursachung mußte kausal nachgewiesen, determiniert und zugeordnet werden.

Auf die konkrete Entscheidungsfindung in den Ländern hat dieses Prinzip zweierlei Rückwirkungen gehabt. Teilweise werden die Verursachung und die anlagebezogenen Auflagen im Kontext der lokalen Genehmigungspraxis selbst bestimmt, was dazu geführt hat, daß die Genehmigung von ausgehandelten Entscheidungen zwischen Betreibern und Behörden überwuchert wurde. Diese Tendenz war insbesondere für die britische und französische Luftreinhaltepolitik lange Zeit dominierend. Teilweise verlagern sich die Verhandlungen auf die Ebene der Rechtsnormen und technischen Standards, und dies ist besonders für Deutschland und die USA kennzeichnend, denn die Festschreibung genereller Regelwerke für verschiedene Emittentenkategorien ist hier ein ganz zentraler Bestandteil des Immissionsschutzes. Zusätzlich gab es in diesen Ländern immer wieder Bestrebungen, die ordnungsrechtliche Steuerung des Verursachers durch eine Delegation von Regulierungskompetenzen an die Verursacher in Form von Selbstverpflichtungen oder »joint implementation«-Verfahren abzumildern. Obschon das Verursacherprinzip in seiner ordnungsrechtlichen Anwendung zum Teil als eine Regulierung gegen den Verursacher empfunden wurde, ist es in der Praxis dennoch zu einer kooperativen Regulierung mit dem Verursacher gekommen, denn das Prinzip machte die Emittenten auch zum zentralen Instrument der Problemlösung.

Das *Prinzip der Vorsorge* hat die konfrontativen Elemente des Umweltschutzes noch weiter verstärkt. Zunächst einmal geht es diesem Prinzip darum, Schädigungen und Gefahren nicht nachträglich zu »reparieren«, sondern diese antizipativ zu vermeiden (Simonis, 1988; O'Riordan und Cameron, 1994), weshalb »das Vorsorgeprinzip auch als gefahren- beziehungsweise schadensunabhängige Handlungsmaxime verstanden werden kann« (Hartkopf und Bohne, 1983: 92). Das hat den Vorteil, daß die hohen Kosten einer Kuration sowie mögliche irreversible Schäden umgangen werden können. Durch eine vorsorgende Politik besteht auch die Möglichkeit, die Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung und die Zukunftsfähigkeit moderner Gesellschaften zu sichern, denn sie setzt in gewisser Weise eine dem Öko-System angepasste Umstrukturierung von Produktionsverfahren und Konsumtionsgewohnheiten in Gang (Berger, 1994). Das Vorsorgeprinzip stellt damit die Praxis in Frage, wonach Regulierungsinstrumente erst beim Überschreiten definierter Grenzwerte wirksam werden. Griffen nämlich

umweltpolitische Maßnahmen erst oberhalb dieser festgesetzten Werte, so ergäbe sich im Bereich unterhalb dieser Standards kein Handlungsbedarf, da zum Beispiel von einer natürlichen Absorptionsfähigkeit der Umwelt und damit einer Selbstreinigung ausgegangen würde (Jordan und O'Riordan, 1994: 8 f.). Grenzwerte und Standards sind folglich politische Festlegungen, die festschreiben, wann Luftverschmutzung überhaupt zu einem öffentlichen Anliegen, zu einem Politikum wird (Beck, 1986: 31-45).

Anders verhält es sich beim Vorsorgeprinzip. Die Trennschärfe zwischen Politik und Nicht-Politik, die durch Grenzwerte noch machbar erscheint, schwimmt unter dem Vorsorgeprinzip, da nun bereits vorbeugende Maßnahmen und Auflagen möglich, ja sogar politisch geboten erscheinen. Das »precautionary principle« unterstreicht die Notwendigkeit, Umweltpolitik vom wissenschaftlichen Nachweis abzukoppeln und einen Handlungsbedarf schon bei einem hinlänglichen Verdacht als geboten anzusehen. »The precautionary principle demands that *action be taken to prevent environmental damage even if there is uncertainty regarding its cause and possible extent ...* In other words, the environment should not be left to show harm before protective action is taken; scientific uncertainty should not be used as a justification to delay measures which protect the environment« (Jordan und O'Riordan, 1994: 2 f.). Dies gilt besonders für toxische Substanzen, bei denen das Prinzip der Minimierung von Belastungen und Risiken nicht greift (Hartkopf und Bohne, 1983: 101-103), da bereits kleinste Mengen über kumulative Effekte weitreichende Schäden verursachen können. Das Vorsorgeprinzip macht demnach nicht nur die Einführung bewährter Präventivmaßnahmen bei nachgewiesenen Problemzusammenhängen notwendig, sondern institutionalisiert bereits ein Handlungsmandat unter Bedingungen der Unsicherheit und des unvollständigen Wissens über Gefahren, Ursachen und angemessene Präventivmaßnahmen (Haigh, 1994; Bodansky, 1994). Es verändert nicht nur den Handlungsdruck, sondern die Rolle und Position von wissenschaftlicher Forschung und Politikberatung, technischer Entwicklung und Erprobung von Verfahren und Anlagen: »The precautionary principle goes *beyond* the notion of prevention in the sense that it insists that policy makers move to anticipate problems before they arise or before scientific proof of harm is established« (Jordan und O'Riordan, 1994: 6 f.). Denn obschon Politik auf wissenschaftliche Erkenntnisse angewiesen bleibt, kann sie nicht auf die letzte Gewißheit und den fachspezifischen Konsens warten. Das planvolle Nacheinander verschiedener Policy-Phasen wird von einem unregelmäßigen Ineinander abgelöst, das eine Politisierung von Wissenschaft und Technik sowie eine Verwissenschaftlichung der Politik zur Folge haben kann.

Es muß aber hervorgehoben werden, daß dieses Leitbild in den Län-

dern primär als Vorbeugungsprinzip zum Tragen kommt, wobei diese Vorbeugung vor allem durch die Genehmigungsbedürftigkeit stationärer und mobiler Quellen realisiert wird. Denn die Nutzung der besten verfügbaren Technologie soll die Abgase vermindern und damit eine gefährdende Schadstoffkonzentration vermeiden. Nirgendwo ist diese Option so konsequent verwirklicht worden wie in der Bundesrepublik, da die dynamisierende Rückbindung der Luftreinhaltepolitik an den Stand der Technik eine fortschreitende technische Optimierung ohne notwendigen Bezug zum Vorsorgeprinzip institutionalisiert (Jordan und O'Riordan, 1994: 12-14). So dominiert hier eine »technology-led environmental policy justified less with reference to Vorsorge than by the rapid dissemination of best available technology« (Boehmer-Christiansen, 1994: 52). In Deutschland ist das Vorsorgeprinzip folglich primär über »technology-forcing« erzielt worden. Allerdings muß erwähnt werden, daß sich der anspruchsvollere Rechtsbegriff des »Stand von Wissenschaft und Technik« in der Gesetzgebung nicht durchgesetzt hat, weshalb der gemäßigte Begriff vom »Stand der Technik« mit seinen Verhältnismäßigkeits- und Praktikabilitätserwägungen zum bestimmenden Leitbild wurde (Hartkopf und Bohne, 1983: 102-104).

In den USA ging man sogar über diese Praxis hinaus. In einzelnen Fällen, etwa bei neuen Produkten oder Verfahren, die als risikoreich galten, wurde die Beweislast im Sinne eines Unbedenklichkeitsnachweises umgekehrt; zumeist aber genügte der Verweis auf eine »reasonable basis« oder »best scientific evidence available«, um Auflagen zu begründen; weiterhin sollten bei der Festsetzung von Standards Verfahren eingesetzt werden, die Risiken überbewerten und breite Sicherheitsmargen nutzen. Dennoch sind diese Bestimmungen in den achtziger Jahren zurückgenommen worden, da sie als behördliche Handlungsanleitungen nicht praktikabel erschienen (Bodansky, 1994). Zudem haben die Risikobewertung und die Kosten-Nutzen-Analyse seit Mitte der achtziger Jahre als Teil der allgemeinen Deregulierungsdebatte an Relevanz gewonnen (Russel und Gruber, 1987; Friedrich, 1993).

Die Adressaten des staatlich verordneten Umweltschutzes sahen tatsächlich im Vorsorgeprinzip eine Gefahr, konnte es doch den Interventionismus und die Verrechtlichung noch durch einen vorsorgenden Aktionismus potenzieren. In diesem Zusammenhang und in Ergänzung des Kooperationsprinzips hat sich die Umweltpolitik an der Notwendigkeit orientiert, die *Verhältnismäßigkeit* der Maßnahmen zu gewährleisten (Dose und Voigt, 1995: 17), wobei sich dies vornehmlich auf die Wirtschaftlichkeit bezog (Junkernheinrich und Klemmer, 1992; Friedrich, 1993). Vorsorge- und Verhältnismäßigkeitsprinzip geraten damit in ein Spannungsverhältnis. Denn im Gegensatz zum Vorsorgeprinzip setzt das Verhältnismäßigkeitsprinzip voraus, daß Risiken sowie Kosten und Nutzen der Risikobewältigung bekannt sind (Bodansky, 1994) und ein

›Verhältnis‹ kalkuliert werden kann. Dieses ›Verhältnis‹ zwischen technischer Machbarkeit und ökonomischer Finanzierbarkeit wird dann zum eigentlichen Kern der politischen Entscheidungsfindung, wobei wir gesehen haben, daß diese Entscheidung in den Ländern an unterschiedlichen Stellen und auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt ist.

In den USA und der Bundesrepublik Deutschland zum Beispiel wird bereits bei der Definition von technischen und administrativen Regelwerken über die Verhältnismäßigkeit *generell* entschieden. Der Stand der Technik beziehungsweise die ›best available technique‹ beinhalten demnach bereits Überlegungen zu Kosten, Ertrag und Praktikabilität, die dann im Vollzug noch einer Anpassung und Nachbesserung bedürfen. Auch Gesetze oder Programme werden in den USA nach ihrer Verhältnismäßigkeit bewertet, denn die Kosten-Nutzen-Analyse ist seit der Carter-Administration, insbesondere aber seit der Regierungszeit von Ronald Reagan ein fester Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens – auch wenn hinter dieser Evaluation zumeist eine Deregulierungsintention steckt (Bryner, 1987: 56 f.). In Frankreich und Großbritannien ist die Verhältnismäßigkeit eine Sache der Abwägung im *Einzelfall*. In Großbritannien wurde dieses situative Vorgehen durch Entscheidungsverfahren der ›best available technique not entailing excessive costs‹ und ›best practicable environmental option‹ institutionalisiert. Vor allem aber durch das Prinzip des integrierten Umweltschutzes wurde dieser einzelfallorientierte und pragmatische Ansatz institutionell erneuert und ausgeweitet (Weale, 1996 a). In Frankreich gewinnen Planungsinstrumente eine größere Relevanz, denn die Verhältnismäßigkeit luftreinhaltepolitischer Maßnahmen ist hier auch Produkt einer planerischen Themenabstimmung und Interessenabgleichung.

Neben den bisherigen Prinzipien, die im wesentlichen die Orientierungspunkte der Steuerungspraxis betreffen, sind noch eine Reihe von weiteren sozialen Interaktionsregeln zu nennen, die die Kooperationspraxis zwischen Staat und Gesellschaft prägen und leiten. Da wir am Ende dieses Kapitels auf die Spezifika der nationalen Verhandlungsstrukturen und Kooperationsstile eingehen werden, sollen hier nur ein paar zentrale Anhaltspunkte gegeben werden.

Als erstes beinhaltet das Kooperationsprinzip eine ganze Reihe von Handlungserwartungen und -regeln (Benz, 1994: 37-40). Bei einer Kooperation handelt es sich erstens um das Zusammenwirken verschiedener Akteure, das heißt Kooperation beinhaltet eine Form der Arbeitsteilung (Czada, 2000: 40). Staat und gesellschaftliche Akteure finden sich zu einer Übereinkunft zusammen, um spezifische und aufeinander abgestimmte Leistungen zu vereinbaren. Zweitens unterstellt Kooperation eine Freiwilligkeit der Teilnahme, das heißt zur kooperativen Mitarbeit an einer Aufgabenbewältigung kann man nicht aufgrund von Zwangsmaßnahmen (zum Beispiel Ordnungsrecht) genötigt werden, denn die

Qualität dieser Arbeitsteilung basiert eben auf dem freien Willen der Teilnehmer zur Selbstverantwortung, Selbststeuerung oder Selbstbeherrschung (Leisner, 1998). Zwar kann die Freiwilligkeit durch Androhungen oder Anreize ›erkauft‹ sein, dennoch setzt die kooperative Zusammenarbeit immer ein Mindestmaß an Eigenantrieb voraus. Drittens meint Kooperation vor allem gegenseitiges Einvernehmen, das heißt das gemeinsame Vorgehen muß konzertiert werden (Lehmbruch, 1976: 7). Dieses Einvernehmen verweist aber nicht nur auf die bereits genannte Freiwilligkeit der Teilnahme, wonach jeder Akteur seine vereinbarte Leistung aus freien Stücken erbringt. Und dieses Einvernehmen bringt auch nicht nur Regeln der Fairneß und Reziprozität mit sich, die bei der Konzertierung als Leitlinien einer einvernehmlichen Einigung einzuhalten sind (Putnam, 1993: 163-177). Vielmehr beinhaltet dieser Konzertierungsgedanke auch die Vorstellung, daß die Akteure eine gemeinsame Aktivität vereinbaren und somit an einer kollektiven Handlung mit einer gemeinschaftlichen Qualität *sui generis* teilhaben. Die einzelnen Teilnehmer verlassen damit die Ebene einer individualisierten Aufgabenbewältigung, um sich als kollektive Akteure zu formieren. Kooperation ist in dieser Perspektive nicht nur ein Mittel zum Zweck (zum Beispiel eine gemeinsame Aktivität zur Lösung eines Regulierungsproblems), sondern kann zum Zweck an sich werden (zum Beispiel die Herstellung eines Konsenses oder sozialen Friedens). Diese verschiedenen normativen Handlungserwartungen und -regeln der Kooperation können durchaus unterschiedlich ausgestaltet werden. Denn wie wir noch bei den einzelnen Ländern sehen werden, kann diese Kooperation entweder im Sinne einer vertraglichen Tauschbeziehung oder eines korporativen Zusammenwirkens ausgeformt werden. Das heißt, auch wenn die erste Variante aufgrund ihres eminent instrumentellen Nutzenkalküls die kooperativen Intentionen tendenziell aushöhlen kann (Czada, 2000: 40), so ist doch nicht zu verkennen, daß diese ›marktförmige‹ Kooperationsform eigenen normativen (liberalen) Vorstellungen einer kontraktuellen und einvernehmlichen Zusammenarbeit folgt.

Als zweites ist zu beobachten, daß die institutionellen Strukturen staatlichen Handelns eine wichtige Orientierungsmarke kooperativer Politik bleiben. Hier ist vor allem auf die Hierarchie als ein institutionelles Format zu verweisen, das von Hartkopf und Bohne (1983: 78) treffend dem ›Bürokratiemodell‹ zugerechnet wird. Denn umweltpolitisches Ordnungsrecht hat eine Herrschafts- oder Steuerungshierarchie zwischen Staat und Gesellschaft hergestellt. Diese Steuerungshierarchie ordnet die institutionalisierten Verfahren der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung und bündelt Entscheidungskompetenzen und politische Verantwortlichkeiten im Staate. Trotz aller Kritik an der staatlichen Steuerungspraxis gewährt dies den gesellschaftlichen Akteuren Rechtsgleichheit und -sicherheit. Dieses hierarchische Verhält-

nis zwischen dem Staatsapparat als Herrschaftsverband mit Sanktions- und Hoheitsgewalt und der Gesellschaft spinnt sich aber auch innerhalb der Entscheidungs- und Weisungsstruktur des Staates fort. Hierarchien ermöglichen es dem Staat (wie auch allen großen Organisationen), sich über interne Ausdifferenzierungen in eine Vielzahl unter- und nachgeordneter Arbeitsbereiche aufzugliedern. Wie die klassische Bürokratietheorie argumentierte (Weber, 1980: 126-130; Blau und Meyer, 1956; Crozier, 1963), besitzt dieses Modell den instrumentellen Vorteil einer erhöhten Effektivität, Professionalität, Erwartbarkeit und Planungssicherheit. Zugleich aber kanalisiert es die Erwartung einer nach Rangstufen geordneten Verantwortlichkeit, Wichtigkeit und Autorität. Denn Hierarchien implizieren stets auch Statushierarchien (Bourdieu, 1980: 225-231).

Kooperation paßt sich an die hierarchische Struktur der inner- und interorganisationellen Beziehungen an, denn die jeweiligen Akteure machen bei der Auswahl der Gesprächspartner sehr konkrete Handlungserwartungen geltend. Diese Erwartungen sind nicht nur instrumenteller Art und richten sich daher nicht nur auf die Suche nach dem Gesprächspartner mit der nötigen Sachkompetenz oder -befugnis. Vielmehr sind die Erwartungen auch an Fragen des Rangs, der Autorität, der Verantwortlichkeit und der Wichtigkeit der betreffenden Personen geknüpft. Auf der Ebene der Genehmigungspraxis bestehen etwa Kontakte zwischen den Sachbearbeitern der Behörden und Unternehmen, zumeist Technikern und Ingenieuren. Die Unternehmensführung schaltet sich im Bedarfsfall ein, um mit Verwaltungsleitern und Entscheidungsträgern zu verhandeln. Im Rahmen der Politikformulierung werden dann Interessen durch die Unternehmensführung beim Ministerium, nach Möglichkeit auch über die Industrie- und Spitzenverbände der Wirtschaft – schließlich über das Wirtschaftsministerium, das Kabinett oder die Regierungsspitze – vertreten. Das heißt dann auch, daß Kooperation im allgemeinen und Einflußnahme im speziellen entsprechend hierarchisch organisiert sein müssen.

Drittens strukturiert auch Sachkompetenz die Luftreinhaltepolitik, denn wir haben es hier mit dem normativen Leitbild einer rationalen Politik zu tun, das eine Reihe von Handlungserwartungen an die beteiligten Akteure richtet. Zum einen geht es um den Nachweis von Sachverstand im Sinne beruflichen Wissens oder anerkannter Expertise. Zum anderen geht es um Sachlichkeit als eine bestimmte Handlungsorientierung und einen professionellen Habitus. Bei der Luftreinhaltepolitik kommt dieses Leitbild besonders zum Tragen. Denn das Politikfeld ist gekennzeichnet durch regulatives ›rule-making‹ und eine legalistisch-technizistische Problemlösungsstrategie, bei der Forschung und Entwicklung, Expertengremien oder -gutachten sowie entsprechend ausgebildetes Fachpersonal von herausragender Bedeutung sind. Dieses Leit-

bild macht sich nicht zuletzt auch innerhalb der Umweltbewegung bemerkbar (Christmann, 1992). Ihre Interessengruppen erkennen, daß sie sich einer dem fachlichen Diskurs entsprechenden Argumentation beugen müssen. In der Tat kommt es zur Exklusion von Nichtexperten, je mehr die politische Entscheidungsfindung und Implementation zu einer Frage des Sachverstandes und der Sachlichkeit wird. Denn die Teilnahme an einer sachlichen Diskussion wird nicht mehr (nur) als ein demokratisches Grundrecht angesehen, sondern vielmehr von dem Besitz entsprechender professioneller Kompetenzen abhängig gemacht (Larson, 1990). Wie wir im folgenden Kapitel sehen werden, verweist dies auf die Bedeutung eines professionellen Rollenverhaltens und Habitus. »Participation in deliberation about technical matters in the status of ›expert‹ is permitted when an actor's actions are judged to adhere to the norms and rituals of the setting« (Rifkin, 1994: 87).

Diese ›Kolonialisierung‹ der Politik durch professionellen Sachverstand führt dazu, daß die politische Abwägung und Abstimmung deutlich weniger von Interessen und Wertentscheidungen geleitet werden, je mehr sie der Expertise Bedeutung einräumen. In letzter Instanz können partizipative Politikformen und -verfahren auf eine primär legitimatorische Funktion degradiert werden, das heißt, ihr Ziel ist dann vornehmlich die Sicherung politischer Gefolgschaft für eine sachlich begründete Politik. Dieses Spannungsverhältnis zwischen professionellen und politischen Teilnahmerechten zeigt sich besonders deutlich im Bereich der Umweltpolitik, und hier wiederum bei der Luftreinhaltung, weil eine naturwissenschaftliche Problemdefinition und -wahrnehmung eng mit einer technischen und ingenieurwissenschaftlichen Lösungsstrategie verzahnt ist. Aus der Perspektive einer solch wissenschaftlich-technischen Problemwahrnehmung und Regulierungsphilosophie diskreditieren sich politische Teilnahmerechte durch den emotionalen Irrationalismus der Öffentlichkeit und die Angstkommunikation der Medien oder Verbände (Stark, 1998: 121-125; Barke und Jenkins-Smith, 1993). Im Extremfall wird Luftreinhaltung dann zur Domäne einer ›Politik ohne Politiker‹ (Schnabel, 1979).

Diese Beobachtungen erstrecken sich auf ein damit zusammenhängendes Spannungsverhältnis zwischen Effektivitäts- und Effizienzerwägungen einerseits, Legitimitätserwägungen andererseits. Erstere wurden seit den achtziger Jahren ganz offensiv als Regeln und Bewertungskriterien in die Luftreinhaltepolitik eingebracht und sind hier dem bereits angeführten Verhältnismäßigkeitsprinzip zuzurechnen. Während Effektivität bekanntlich die Frage betrifft, ob einem sachlich oder politisch generierten Handlungsbedarf wirksam entsprochen wurde, bezieht sich Effizienz auf die Fähigkeit, politisch gesetzte Ziele in der entsprechend veranschlagten Zeit konsequent und innerhalb der dafür vorgesehenen Verfahren mit geringem Aufwand umzusetzen. Wie wir bereits gesehen

haben, sind eine Reihe von Verfahren eingeführt worden, die sich zum Teil ausschließlich dieser Abwägung annehmen (zum Beispiel die Kosten-Nutzen-Analyse), zum Teil indirekt solche Fragen betreffen (›risk assessment‹ und Technikfolgeabschätzungen). Die effizienzorientierten Kooperationsbeziehungen machen die Selektion der Teilnehmer und Themen von den sachlichen Anforderungen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der anvisierten Interventionen abhängig – weshalb es nicht selten zu einer exklusiven und expertenbasierten Kooperation zwischen Regulierern und Regulierten unter Ausschluß Betroffener oder Dritter kommt. Damit legitimieren sich diese Kooperationen nicht prozedural, sondern vornehmlich substantiell beziehungsweise materiell (Majone, 1996 b), das heißt erfolgs- oder ›output‹-orientiert.

Diesen Kooperationsmaßnahmen stehen Verfahren entgegen, denen es um egalitär-diskursive Deliberationen geht. Bei ihnen sind prozedurale und diskursive Formen der demokratischen Legitimation von größerer Bedeutung. Auch formal verbürgte Teilnahmerechte spielen bei diesen Kooperationen eher eine Rolle, weshalb individuelle Bedürfnisse, Interessen und Wertentscheidungen mobilisiert werden, die nicht unter dem Gesichtspunkt des Verhandlungserfolgs ausgewählt werden und damit den Ausgangspunkt einer grundlegenden (und schwierigeren) Konsens- oder Kompromißfindung bilden.

Tragen wir die bisherigen Beobachtungen zusammen, so zeigt sich, daß kooperative Politik durch eine Reihe von Handlungserwartungen und -regeln strukturiert ist, von denen wir hier nur einige dargelegt haben. Diese Regeln spezifizieren Erwartungen an die beteiligten Kooperationspartner (Wissen, Positionen, Funktionen, Habitus etc.) wie auch an den Kooperationsprozeß selbst. Jenseits der ›harten‹, formal definierten Teilnahmerechte und Verfahrensaufgaben entwickelt kooperative Politik damit einen Satz ›weicher‹ Selektionsregeln und Handlungsanweisungen, die die konkrete Regulierungsarbeit sehr stark prägen und leiten (Benz, 1994: 128). Wie wir bereits angedeutet haben, ist das Ensemble institutioneller Regeln aber je nach Land durchaus unterschiedlich, weshalb Kooperation eine je spezifische Qualität oder Ausrichtung erhält.

3.2. Verhandlungsstrukturen und -stile im internationalen Vergleich

Die vorangegangenen Kapitel haben verdeutlicht, daß sich Politik innerhalb der dafür vorgesehenen Verfahren und Organe wie auch außerhalb der formal-rechtlichen Strukturen als ein Kooperationsgeflecht vielfältiger Akteure vollzieht. Verhandlungs- und Verständigungsprozesse werden folglich zu einem wesentlichen Merkmal der Politik, und diese

Prozesse offenbaren eine strategisch-nutzenorientierte Komponente ebenso wie eine normative und symbolische Dimension. Wie wir im folgenden darlegen wollen, lassen sich jedoch in jedem Land eigene Verhandlungsmuster und Kooperationsformen ausmachen, die vor dem Hintergrund der jeweiligen Politiknetzwerke und im Hinblick auf die institutionellen Regeln mit den ihnen zugrundeliegenden kognitiven, normativen und symbolischen Orientierungsmustern skizziert werden sollen.

3.2.1. Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland sind die Beziehungen zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren auf allen Ebenen gut eingespielt, weshalb auch im Umweltbereich von einvernehmlichen Beziehungen, gar von »eco-corporatism« (Jänicke und Weidner, 1997 a; Hunold, 2002: 60) gesprochen wird. Ein offensichtliches Beispiel hierfür sind die Energiekonsensgespräche zwischen Exekutive und Stromwirtschaft sowie der im Jahr 2001 vereinbarte Atomausstieg unter der rot-grünen Regierung. Allerdings ist anzumerken, daß der ›Neokorporatismus‹ hier nicht im Sinne einer paritätischen Regulierungspartnerschaft auftritt. Denn anders als bei der Arbeitsmarkt-, Tarif- oder Sozialpolitik, bei der Kapital und Arbeit Regelungen sozialpartnerschaftlich beschließen und eifersüchtig auf die Wahrung der Tarifautonomie gegenüber staatlichen Interventionen achten, fehlt eine Umweltpartnerschaft zwischen Kapital und Umweltverbänden im Bereich des Umweltschutzes völlig. Statt dessen gilt eine traditionell korporatistische Beziehung zwischen dem gemeinwohlverpflichteten Rechtsstaat einerseits und den von den Regulierungen betroffenen gesellschaftlichen Interessen andererseits (das heißt den Betreibern und Herstellern emittierender Quellen; Stark, 1998: 89-110). Das Ziel dieser Arrangements ist klar: »Durch organisierte – und dadurch handlungsfähige – Gruppen soll eine Selbstregulierung partikularer Interessen ohne unmittelbare Staatsintervention erreicht werden können. Verbände, deren originärer Zweck die Durchsetzung partikularer Gruppeninteressen ist, sollen öffentliche Funktionen übernehmen« (Voelzkow, 2000: 192). Bürger- und Umweltverbände fungieren hier bloß als Allianzpartner der staatlichen Umweltbehörden oder -gremien, um den politischen Druck auf die Verursacher zu erhöhen.

Diese Bipolarität des neokorporativen Verhandlungsnetzwerks spiegelt sich in den bereits dargelegten Maßnahmenkatalogen wider, denn das Ordnungsrecht steht auf der staatlichen Seite der hohen Zahl an Selbstverpflichtungen auf der Industrieseite gegenüber. Beide Aspekte sind eng miteinander verkoppelt, da Selbstverpflichtungen den Staat von aufwendigen Regulierungsaufgaben entlasten, die Politik des ›com-

mand and control« zugleich eine wichtige Rolle bei der Genese solcher Vereinbarungen spielt. Denn

»Kooperationslösungen stehen (...) unter dem Damoklesschwert eines schärferen staatlichen Vorgehens. Das drohende Sanktionspotential des Staates wird von den Unternehmen desto ernster genommen, je stärker die Konfliktbereitschaft des Staates ist, je gravierender das Umweltproblem eingestuft wird und je stärker eine umweltbewußte Öffentlichkeit der staatlichen Handlungsbereitschaft Nachdruck verleiht« (Hansjürgens, 1994: 38).

Des weiteren sind ein höherer Integrationsgrad der Wirtschaft oder Branche, eine stärkere verbandliche Organisation und schärfere innerverbandliche Sanktionsmöglichkeiten als bedingende Faktoren zu nennen. Neokorporative Strukturen wie die der Bundesrepublik schaffen damit einen Nährboden für solche umweltpolitischen Vereinbarungen (Carraro und Siniscalco, 1996), und zwar auch deshalb, weil hier bestimmte Erwartungen und Überzeugungen ins Spiel kommen, die einen Druck auf die Beteiligten ausüben, kooperative Lösungen verstärkt in Betracht zu ziehen. Aus sozialpartnerschaftlichen Verpflichtungen, so könnte man plakativ formulieren, werden in der Umweltpolitik Selbstverpflichtungen unter staatlicher Aufsicht.

Doch auch im konkreten Fall der Luftreinhaltung wiederholt sich das Bild einer engen Kooperation zwischen Behörden und Betreibern oder Herstellern. Auf der Ebene der Durchführungsverordnungen und -vorschriften, der technischen Normierung und Implementation formierte sich nämlich schon früh ein »inner circle of negotiations on what should actually be done, in terms of the detailed specification of policies« (Richardson und Watts, 1985: 38). Diese Macht- oder Genehmigungskartelle (Stark, 2001) fußen auf dem auch heute immer noch primär technisch orientierten Umweltschutz, der auf eine einvernehmliche Einigung über die (technischen) Mittel setzt (Héritier u. a., 1994: 59-79). Der primär ordnungsrechtliche Regulierungsstil verliert durch diese (technische) Regulierungspartnerschaft sein konfrontatives Potential und sichert sich einen weitestgehend konfliktfreien Vollzug (Stark, 1998: 78-81), sehen wir einmal von kostenintensiven und risikobehafteten Großprojekten ab. Dies läßt sich auf der Implementationsebene erkennen, denn dort haben sich intensive Beziehungen zwischen Genehmigungsbehörden, Herstellern und Betreibern herausgebildet, deren Mitarbeiter seit Beginn des Immissionsschutzes eine kooperative und routinierte Zusammenarbeit an den Tag legen (Bohne, 1981; Mayntz und Derlien, 1978). Auf der Ebene technischer Regelwerke hat sich eine gleichermaßen partnerschaftliche Zusammenarbeit konstituiert, diesmal aber vermittelt über ein Netzwerk von Ingenieuren, Technikern und Wissenschaftlern. Die Wichtigkeit des am Stande der Technik orientier-

ten Umweltschutzes verdeutlicht dabei, wie zentral diese über die Professionen hinweg etablierte Partnerschaft zwischen Regulierern und Regulierten ist (Mai, 1989). Umweltpolitik ist primär Techniksteuerung, was die Institutionalisierung politikfreier Bereiche der technischen Normierung nach sich zieht und damit der »sachlichen« Abstimmung zwischen Administration und Wirtschaft einen größeren Raum verschafft (Stark und Peters, 2000).

Dieses Bild einer exklusiven Regulierungsgemeinschaft muß allerdings relativiert werden, sobald wir uns der parlamentarischen Gesetzgebung zuwenden (Beyme, 1986). Denn auch am Beispiel des Immissionsschutzgesetzes läßt sich der Wunsch ausmachen, ein allgemeines Rahmengesetz zu schaffen, das aus einer breiten Konzertierung und einem breiten gesellschaftlichen Konsens erwächst. Unweigerlich kommt es deshalb zu einer deutlichen Politisierung der Debatten mit den dazugehörigen Konflikten um Ziele und Maßnahmen (Derlien, 1995: 87-89). Diese Situation kennzeichnete nicht nur die Debatten der siebziger und achtziger Jahre über das Waldsterben und die anlage- beziehungsweise verkehrsbezogene Umweltpolitik, sondern markiert auch die aktuellen Diskussionen um Atomausstieg oder Öko-Steuer. Denn hier geht es um die allgemeinen Weichenstellungen, bei denen konträre Vorstellungen und Interessen aufeinanderprallen und bei denen die Öffentlichkeit auch massiv für und gegen bestimmte umweltpolitische Maßnahmen mobilisiert wird. Diese öffentlichen Konflikte treten immer dann mit besonderer Vehemenz auf, wenn die betreffenden Gesetzesinitiativen die einvernehmlichen neokorporativen Beziehungen zwischen Staat und Verbänden verlassen oder stören, und sobald ein parteienübergreifender Konsens mißlingt, der diese Gesetzesinitiativen auch gegen den Druck der Verbände durchsetzen könnte. Denn die »sektorale Segmentierung der Politikentwicklung und eine föderativ verflochtene Regierungsorganisation führen dazu, daß Probleme der deutschen Verhandlungsdemokratie letztlich immer von parteipolitischen Konflikten ausgehen und auch nur durch parteipolitische Konkordanz gelöst werden können« (Czada, 2000: 42).

Die Politisierung öffentlicher Debatten steht deshalb in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den bislang dargelegten Regulierungsgemeinschaften, obschon diese Konflikte die Luftreinhaltpraxis nur in seltenen, dafür aber entscheidenden Momenten heimsuchen. Denn bei den legislativen Debatten geht es eben um die strategischen Weichenstellungen der Regulierungsarbeit; die taktischen Entscheidungen aber sind nicht im gleichen Maße politisierbar. Gerade die Vorliebe des deutschen Gesetzgebers für allgemeine Rahmengesetze und unbestimmte Rechtsbegriffe schafft eine Trennung zwischen legislativen, administrativen und technischen Debatten, die nicht selten eigene Räume oder Arenen der Entscheidungsfindung etablieren (Stark, 2001: 111 f.). In

der Tat, gesetzliche Rahmensetzung und technische Sachsteuerung harmonisieren in diesem Zusammenhang, weil sie der allgemeinen politischen Konsensbildung ihren Raum lassen, ohne dadurch die Einvernehmlichkeit der professionellen Sacharbeit zu gefährden. Diese Verquickung von Ordnungsrecht und Stand der Technik ist keine Notwendigkeit, sondern stellt vielmehr eine der gemeinten Weichenstellungen dar, die im Laufe der Zeit immer wieder bestätigt wurde. Denn diese Verknüpfung von Recht und Technik gilt für den anlagebezogenen Immissionsschutz im Hinblick auf die Bundesimmissionsschutzverordnung und die TA-Luft (Stark, 1998: 75-81), aber ebenso für mobile Quellen, bei denen die Bemühungen ganz wesentlich auf die progressive Verbesserung von Kraftfahrzeugen und Kraftstoffen abzielen (Boehmer-Christiansen und Weidner, 1995: 109). Diese technizistische Strategie ist auch in jüngster Zeit und unter rot-grüner Regie fortgesponnen worden, wie zum Beispiel durch die Neuauflage der Sommersmogverordnung von 2000, die den Weg einer technischen Verbesserung der Fahrzeuge und Kraftstoffe via Steuerspreizung weiterverfolgt und sogar die Anfang der neunziger Jahre eingeführten gebietsbezogenen Alarmsysteme nicht verlängert. Die hier verfolgte Strategie der Luftreinhaltung kraft technologischer Entwicklung erlaubt es damit, problematische oder unpopuläre Strukturentscheidungen (zum Beispiel im Hinblick auf Massenmotorisierung oder Mobilitätssteigerung) zu umgehen und zugleich neokorporative Strategien der konzertierten und einvernehmlichen Problembewältigung fortzusetzen.

Die deutsche Kooperationskultur zeichnet sich vor diesem Hintergrund durch eine ausgeprägte Konsensorientierung aus (Voelzkow, 2000: 195-201), die eine pazifizierende und exkludierende Wirkung auf politische Arenen der Entscheidungsfindung hat. Zunächst nimmt sich eine konsensorientierte Politik viel Zeit, um Gesetze zu erarbeiten, die Bestand haben sollen. Die Vorstellung des ›Jahrhundertgesetzes‹ ist zwar inzwischen etwas antiquiert, gilt aber dennoch als implizites Leitbild einer rationalen Gesetzgebung (Wolf, 1988: 167-169). Gerade im Bereich der legalistisch-technizistisch konzipierten Luftreinhaltung ist eine solche Tendenz auszumachen. Die Dynamisierungsklausel des ›Standes der Technik‹ führt dazu, »daß Gesetze und Verordnungen nur in langen Intervallen von der Politik verändert werden« (Stark, 1998: 126 f.), da die technischen Regelwerke auf einer vorgeschalteten sachpolitischen Diskussion beruhen, deren Ergebnisse dann nur periodisch in die TA-Luft einmünden. Bei beiden Dimensionen der Luftreinhaltung, der Rechtsschöpfung und der technischen Normung, zeichnet sich eine Neigung ab, den Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß vom politischen Handlungsdruck des Tagesgeschäftes, von der Dringlichkeit öffentlicher Agenden und Debatten abzukoppeln, und zwar durch den Verweis auf die notwendige Sachlichkeit und Rationa-

lität des Handelns. Unter diesen Umständen hat die Konsensorientierung eine Schließung des politischen Raums zur Folge. Denn Politikdeliberationen müssen nicht nur demokratischen Mindestanforderungen entsprechen, sondern auf jeden Fall auch (oder vornehmlich) die notwendige Sachkompetenz einbinden. In der Tat, »Sachkompetenz« genießt in Deutschland eine höhere Wertschätzung als in anderen Ländern Europas« (Greiffenhagen und Greiffenhagen, 1993: 77). Und dieser aufgeklärte Diskurs über die Sache führt zu einer ›diskurstechnischen‹ Schließung der Arena. Das heißt, Konsens ist nicht Ziel und Produkt eines offenen Verhandlungsprozesses wie in den angelsächsischen Ländern. Der Konsens entspringt viel eher einer treuhänderischen Deliberation, die sich an der ›Sache‹ zu orientieren sucht und die für die Sacharbeit notwendigen Kompetenzen zur unverzichtbaren Voraussetzung einer guten Politik macht. Anders als in Frankreich, wo kooperative Politik an den Zentralstaat rückgebunden und in ihm verankert bleibt, initiiert der Staat in der Bundesrepublik teilweise eine gesellschaftliche Konzertierung allgemeiner Politikziele, delegiert aber diese Abstimmungen in bezug auf die Regulierungsmaterie vornehmlich an Verbände, Professionen und Normungsorganisationen.

Ob diese Verhandlungs- und Kooperationskultur die neokorporativen Regulierungsgemeinschaften oder Machtkartelle der siebziger und achtziger Jahre reproduziert und zementiert, ist jedoch nicht mit Gewißheit zu sagen. Denn die eingespielten Kooperationsbeziehungen werden durch gegenläufige Veränderungen des Umfeldes unterminiert. Erstens ist auf die zum Teil vehemente Kritik am deutschen Konsensmodell zu verweisen (siehe schon Jesse, 1985). Konsens steht dieser Meinung nach immer mehr für Reformstau, politische Phantasielosigkeit oder staatlichen Offenbarungseid. Ob diese Kritik aber tatsächlich neokorporative Traditionen aufkündigen will oder nur darauf hofft, daß der Staat auch unilateral im Sinne der eigenen Interessen oder Forderungen agiert, ist nicht immer auszumachen. Substantieller sind dagegen Veränderungen der politischen Agenden. Denn zweitens waren die neunziger Jahre durch grundlegende Debatten um neue Leitlinien der Umweltpolitik gekennzeichnet, bei denen es wieder um strategische Weichenstellungen ging. In der Tat wurden unter der rot-grünen Regierung strukturpolitische Reformen aufgeworfen und/oder auf den Weg gebracht (zum Beispiel ökologische Steuerreform, nachhaltiges Wirtschaften, integrierte Regulierung), die kontrovers diskutiert wurden, neue Verteilungs- und Wertekonflikte auf den Plan riefen und damit zu einer Politisierung führten. Diese Entwicklung hat die etablierte legalistisch-technizistische Regulierungsphilosophie zwar nicht verlassen, die dazugehörige Regulierungsgemeinschaft aber irritiert.

Diese Veränderung hat drittens auch mit einem Wandel der Netzwerk- und Verhandlungsstrukturen zu tun, denn hier zeichnen sich

Fragmentierungs- und Pluralisierungstendenzen ab, die die eingespielten Regulierungsgemeinschaften unterminieren. Dafür sind die Umwelt- und Bürgerverbände nur teilweise verantwortlich. Denn obschon die Medienpräsenz und die Handlungsfähigkeit der großen nationalen Umweltverbände kontinuierlich stiegen, verlor die breitere Umweltbewegung in der Öffentlichkeit seit Mitte der neunziger Jahre stetig an Bedeutung, weshalb es immer weniger gelang, die politischen Räume über die Verbandsanhörungen hinaus zu öffnen und zu politisieren. Die genannten Fragmentierungs- und Pluralisierungstendenzen sind viel eher auf die größere Heterogenität im Industrielager und auf den größeren Konkurrenzdruck zwischen verschiedenen Unternehmen und Branchen zurückzuführen. Letzterer verringert den Spielraum für konsensuelle Verhandlungen, zugleich höhlt er die Bereitschaft einer Einhaltung und Befolgung einvernehmlich getroffener Entscheidungen aus. Die Entwicklungen in beiden ›Lagern‹ eröffnen damit aber auch Räume für punktuelle Kooperationen zwischen Umweltverbänden und Industrieunternehmen, die sich nicht nur auf konkrete Projekte beschränken (zum Beispiel FCKW-freie Kühlschränke, Prototypen des Drei-Liter-Autos), sondern auch einen neuen Pragmatismus in der steuerungspolitischen Debatte zur Folge haben. Die Konfrontationsstrategie wird auf beiden Seiten durch eine Dialog- oder Kooperationsstrategie ergänzt, der es um eine nüchterne Bestandsaufnahme der Umweltpolitik und um eine ökologische Modernisierung der Steuerungsinstrumentarien im Sinne einer Effizienzrevolution geht (Brand, Eder und Pofel, 1997: 201).

Die Scheidelinien innerhalb des umweltpolitischen Netzwerkes scheinen damit vielfältiger und fragmentarischer geworden zu sein. Allerdings ist nicht davon auszugehen, daß die institutionalisierten Formen und Muster kooperativer Politik mit ihren ordnenden und orientierenden Funktionen damit ihre Geltung eingebüßt haben. Denn Regulierungsgemeinschaften verlieren zwar an Exklusivität, und die Überzeugungskraft der Sachlichkeitssemantik schwindet; daß die Umweltverbände deutlichen Professionalisierungs- und Verwissenschaftlichungstendenzen ausgesetzt sind (Brand, Eder und Pofel, 1997: 184-207; Christmann, 1992), ist aber als ein Indiz dafür zu werten, daß sich die Regulierungsgemeinschaften reproduzieren oder womöglich zu punktuellen neokorporativen Umweltpartnerschaften ausweiten (Hunold, 2002: 60).

3.2.2. Frankreich

Verhandlungsstrukturen und Kooperationsmuster werden in Frankreich wesentlich deutlicher vom Zentralstaat geprägt und dominiert. So gilt »l'État techno-bureaucratique« (Julliard, 1997: 67) als der Motor und Garant der gesellschaftlichen Modernisierung. Staatliche Entscheidungsträger frönen deshalb einem dirigistischen und interventionistischen Regierungsstil. Zudem steht der Zentralstaat für einen

»rationalisme cartésien [qui] ait toujours privilégié l'administration par rapport à la politique. Car, pour le dire schématiquement, l'administration, c'est le primat de la raison, tandis que la politique, c'est le triomphe de la passion. La première est fondée sur l'idée d'un pouvoir rationnel et juste, mettant les bienfaits de la science et de la technique au service du bien public, indépendamment des ressources et du pouvoir de chacun. En somme, l'administration est, dans son principe, la tenante de la volonté générale, alors que la politique organise la compétition des volontés particulières« (Julliard, 1997: 24).

Ähnlich wie in Deutschland wird damit auch eine rationale, weil emotions- und interessenlose Sacharbeit als Grundprinzip oder Orientierungspunkt einer ›guten‹ Entscheidungsfindung etabliert, wobei sich aber das Verhältnis beider Elemente zueinander umkehrt. Die Betonung liegt weniger auf der unabhängigen Sacharbeit als Voraussetzung einer rationalen Politik. Eine richtige, dauerhafte und konsensuell getragene Politik bedarf vielmehr des Staates, weshalb er Regulierungsaufgaben nicht ›kooperativ‹ den Normungsorganisationen, Branchen- oder Wirtschaftsverbänden, öffentlichen Politikdeliberationen etc. überläßt, sondern seine eigene Handlungsfähigkeit durch die Bildung technokratischer Eliten, die Rekrutierung technisch ausgebildeter Mitarbeiter und die Gründung, Finanzierung und Beaufsichtigung entsprechender Agenturen sichert, um den rationalistischen Auftrag besser vertreten und verwirklichen zu können.

Die Exekutive hat eine zentrale Position inne, und zwar nicht nur, weil die Erarbeitung von Gesetzen sehr stark in den Händen einzelner Ministerien, mehr noch: einzelner Minister liegt. Die Dominanz gegenüber Öffentlichkeit und Parlament, das ja im legislativen Prozeß eine gewisse – aber zumeist proklamatorische – Rolle spielt (Mény, 1987; Suleiman, 1986), wird noch dadurch ausgebaut, daß in Frankreich nichtgesetzliche Rechtsnormen von ganz entscheidender Bedeutung sind. Diese werden nämlich stets innerhalb einzelner Ministerien wie auch zwischen verschiedenen Ressorts über die interministeriellen Verhandlungs- und Abstimmungsverfahren entwickelt. Im Bereich der Luftreinhaltung ergeben sich dadurch intensive Abstimmungsprozesse

mit dem Industrieministerium (sekundär mit dem Verkehrsministerium). Darüber hinaus setzt die Exekutive aber auch auf die Konzertierung der betroffenen gesellschaftlichen Kreise – bei der Luftreinhaltung im wesentlichen der Industrie.

Daher wurde auch in bezug auf Frankreich von Formen des *sektoralen* Korporatismus gesprochen (Muller, 1990: 100-102). Kennzeichnend ist dabei eine Verhandlungsstruktur, die zwischen einem staatlich strukturierten und limitierten Pluralismus einerseits und einer neokorporatistischen Konzertation ohne Umweltgruppen andererseits angesiedelt ist (Borgards, 2001: 96-99). Auch wenn sich hier Parallelen zur deutschen Situation ergeben, so gilt für Frankreich doch eine stärker etatistische Ausrichtung (Hassenteufel, 1995: 161 f.). Denn der Zentralstaat hält das Heft fest in der Hand und strebt danach, seine Standpunkte auch gegenüber mächtigen Interessenverbänden und Unternehmen durchzusetzen. Das wird auch daran liegen, daß die Einbindung von Interessengruppen gerade in Frankreich als anrühiger und legitimierungsbedürftiger gilt, denn nur der republikanische Zentralstaat kann das Gemeinwohl repräsentieren. Kooperationsmaßnahmen können demzufolge nur Hilfestellungen für die Bewältigung des staatlichen Lenkungs- und Steuerungsauftrages sein, wodurch das Primat staatlicher Politik unangetastet bleibt (Borgards, 2001: 93-96). Konsultationen und Konzertationen bedürfen deshalb der rechtlichen Autorisierung, wie dies zum Beispiel beim ›Principe de la participation et de l'information des citoyens‹ der Fall ist, das zuerst im Gesetz von 1978 verankert wurde. Zusätzlich müssen sich die Interessengruppen, die bei den Konzertationen involviert sein wollen, bei den jeweiligen Ministerien akkreditieren; zum Teil erhalten sie auf Wunsch auch finanzielle Unterstützungen, die allerdings an bestimmte rechtlich-organisatorische Bedingungen geknüpft sind. Innerhalb der französischen Umweltbewegung hat dies zu einer gewissen Polarisierung geführt, denn viele Gruppierungen stehen dieser ›Patronage‹ kritisch gegenüber; zudem entstehen hierdurch Spannungen zwischen den großen und anerkannten Umweltverbänden und den kleinen, zumeist lokalen Initiativen (Rotzoll, 2000: 135-137, 167-171).

Nehmen wir einen genaueren Blick auf Kooperationsstrukturen und -muster, so ist zunächst bezeichnend, daß das »*principe de coopération* ... constitue en France un volet discret de l'action étatique« (Lascoumes und Valluy, 1996: 552). Damit ist nicht nur gemeint, daß das Kooperationsprinzip notwendiges Korrelat oder Korrektiv des rechtsstaatlichen Lenkungsmandats ist, wie dies in Deutschland der Fall ist. Vielmehr gehört die Kooperation, genauer noch: die Konzertation, zu den konventionellen Instrumenten des staatlichen Handlungsrepertoires. Um dies zu verstehen, muß darauf verwiesen werden, daß in Frankreich eine sehr enge Verquickung von Staat, Industrie und Finanzen gegeben ist,

die auf die lange Tradition staatlicher Interventionen nicht zuletzt in Form der Verstaatlichung von Schlüsselunternehmen oder -branchen zurückgeht. »Les hauts fonctionnaires, notamment les anciens élèves de l'ENA [*Ecole Nationale d'Administration*], sont devenus l'interface obligée entre le monde de la politique et celui des affaires« (Julliard, 1997: 36 f.). Auch das System der ›pantouflage‹, des gegenseitigen Wechsels zwischen hohen Posten in Verwaltung und Unternehmen, trägt zu dieser Verschränkung öffentlicher und privater Eliten bei (Bauer und Bertin-Mouroit, 1994 und 1995) und spinnt sich bis zur regionalen und lokalen Ebene fort (Rotzoll, 2000: 140-142, 160-162). Aufgrund dieser engen Verzahnung politischer und unternehmerischer Eliten ist die Regulierungspartnerschaft zwischen Staat und Verbänden nach deutschem Muster für Frankreich genausowenig charakteristisch wie die angelsächsische ›interest group politics‹ und die auf Interessenabstimmung setzende Politikformulierung und Implementation. Denn in Frankreich findet diese Konzertierung innerhalb eines erweiterten staatlichen Raums statt, der, wie wir noch sehen werden, keiner rechtlichen oder politischen Legitimierung in Form formaler Kooperationsverfahren bedarf.

Der politische Raum ist somit durch die absolute Zentralität des Staates und seiner politischen Eliten gekennzeichnet (Suleiman, 1995). Die Administration und der jeweilige politische Entscheider haben eine herausragende Position inne, durch die Inhalt und Form der Umweltpolitik deutlich bestimmt werden. Es ist kein Zufall, daß wegweisende Gesetze, Dekrete oder Erlasse der Luftreinhaltung auf einzelne Minister zurückgehen und aus diesem Grund auch ihre Namen und Handschriften tragen. Hierarchien gehen deshalb ganz wesentlich mit einer Personalisierung der Politik einher, weshalb die Politik eines Ministeriums maßgeblich von der Berufung und dem Wirken gewichtiger und fähiger Persönlichkeiten abhängig ist. Wie wir noch sehen werden, hängt dies mit der meritokratischen Formierung der politischen und administrativen Eliten zusammen. Doch auch die nachgeordneten Ebenen passen sich diesen hierarchischen Strukturen an, denn der Präfekt bildete, jedenfalls bis zur Schaffung der Regionalparlamente, das Zentrum eines eigenen politischen Kräftefeldes, und ihm oblag es als Vertreter des Zentralstaates, den Vollzug zu sichern sowie regionale oder departmentale Strategien und Prioritäten zu definieren (Rotzoll, 2000: 140-142).

Diese etatistisch-hierarchische Grundkonzeption politischer Steuerung ging aber mit einer Trennung der nationalen, regionalen beziehungsweise departmentalen oder kommunalen Arenen einher (Héritier u. a., 1994: 159-164). Denn diese Arenen entwickelten jeweils eigenständige Verhandlungssysteme und Kooperationsnetzwerke (Le Galès, 2001), welche für einen Großteil der Implementationsdefizite verantwortlich waren, wurden doch die nationalen Gesetze und Planungspro-

gramme immer je nach politischen Gegebenheiten und Prioritäten lokal unterschiedlich umgesetzt. Die Dezentralisierung, die in Frankreich schon auf die Verfassung von 1946 zurückgeht und die 1967 sowie 1970 erneut angegangen wurde, galt als eine Antwort auf diese strukturellen Probleme französischer Politik und als Mittel einer Modernisierung und Demokratisierung. Zum einen sollten die Reformen auf die wachsende Aufgabenlast der Kommunen, die sich faktisch im Laufe der sechziger und siebziger Jahre zu einem ›local welfare state‹ (Lorrain, 1987: 54) entwickelt hatten, reagieren. Insbesondere die Regionen aber wurden als eine eigene territoriale Kollektivität mit eigenen Kompetenzen in der Regionalplanung und -entwicklung ausgestattet (zum Beispiel im Hinblick auf wirtschaftliche, soziale, kulturelle, gesundheitspolitische und raumplanerische Belange). So etablierte sich eine bipolare Struktur zwischen der Verwaltung des Zentralstaats *in der* Region (dem ›commissaire de la république‹) und den Organen *der* Region (zum Beispiel dem ›conseil regional‹; Chevallier, Rangeon und Sellier, 1982: 125-140, 172-179). Diese Regionalisierungspolitik wurde vornehmlich als Demokratisierung konzipiert, denn die bis dato allein herrschenden regionalen Machtkartelle von Präfekten und Notablen wurden nun durch repräsentative Institutionen ergänzt (Chevallier, Rangeon und Sellier, 1982: 179 f.). In der Tat haben die ›conseils régionaux‹, in denen zumeist auch grüne Parteien vertreten sind, einen wichtigen, korrigierenden Einfluß auf die umweltpolitische Regulierung vor Ort gehabt.

Die Regionalisierung hat sich insbesondere als Instrument der Verwaltungsmodernisierung bezahlt gemacht. Denn die Regionen legen die sie betreffenden Umweltprogramme und -leitlinien mit dem Zentralstaat vertraglich fest (Buller, 1998), was die Beziehungen zwischen den Verwaltungsebenen des Staates verändert hat:

»New negotiated partnership procedures between the districts, the regional authorities and the central State, have progressively replaced prescriptive rules, tied to a rather centralised planning of public expenses. All this pushes the local representatives to take the position of ›head of projects‹ at the disposal of their own initiatives rather than mediators or central authorities' intercessors, especially since they are now considered highly responsible for the local social and economic dynamism« (Gaudin, 1990a: 15; auch Gaudin, 1990b: 125).

Allerdings ist nicht zu übersehen, daß die Dezentralisierung auch eine Verlängerung des Zentralstaats in die lokalen Körperschaften hinein mit sich brachte, etwa durch die Tendenz, ›sous-préfets à la ville‹ zu benennen (Gaudin, 1993: 54), die als ›relais‹ zwischen Gemeindeverwaltung und Zentralstaat fungieren. Darüber hinaus haben die regionalen Notablen eine außerordentliche Fähigkeit bewiesen, sich den neuen politischen Gegebenheiten anzupassen (Chevallier, Rangeon und Sellier,

1982: 179-181; Benz und Benz, 1987: 53-59; Muller, 1990: 110-112; auch Jérôme und Lewis-Beck, 1999). Insbesondere die institutionelle Vertretung der Regionen im Pariser Senat einerseits, die Ämterhäufung der gewählten Volksvertreter andererseits hat dazu beigetragen, die Interessen zu vermischen und die eigenständige Handlungs- und Kontrollfunktion der Regionen zu verwischen – wogegen auch wiederholte gesetzliche Einschränkungen seit Mitte der achtziger Jahre nicht viel bewirken konnten (Kistenmacher, Marcou und Clev, 1994: 44 f.). Die Dezentralisierung hat vielmehr die Geschlossenheit von Machtzentren auf der regionalen Ebene verstärkt und damit Strukturen mit ›mikro-korporatistischem‹ Einschlag etabliert (Muller, 1990: 106-108), die auch für die etatistische Grundausrichtung des französischen Systems insgesamt charakteristisch sind: »Imaginé par les textes, le partage des rôles entre fonctionnaires territoriaux de l'État et élus locaux n'a aucune consistance réelle. Bureaucrates et notables on su tisser entre eux des relations complices suffisamment solides pour pouvoir à la fois résister aux volontés du Centre et tenir les citoyens à l'écart des circuits décisionnels« (Caillosse, 1988: 1240). Besonders die Präfekten haben es vermocht, die größeren Entscheidungsbefugnisse der Regionen und Kommunen durch Verhandlungen mit den gewählten Vertretern auf diesen Ebenen für sich zu nutzen und damit den etatistischen Herrschaftsanspruch einer »construction hyperrationelle« der Verwaltung (Caillosse, 1988: 1240) aufrechtzuerhalten.

In der Gesamtbewertung läßt sich folglich eine gewisse Kontinuität der institutionellen Arrangements erkennen, denn trotz verschiedenster und wiederholter Reformbemühungen ist davon auszugehen, daß »major changes to the basic institutional rules« nicht stattgefunden haben (Guyomarch, 1999: 191). Dessen ungeachtet können aber drei Tendenzen ausgemacht werden, die die Verhandlungsstrukturen auch innerhalb der bestehenden institutionellen Gegebenheiten und Zwänge verändern. Erstens haben umweltpolitische Forderungen einen festen Platz im politischen Tagesgeschäft eingenommen, und dies trotz der vieldiskutierten Schwäche und Fragmentierung der französischen Umweltbewegung (Rucht, 1989; 1994: 165-179). Ein Grund ist sicherlich die Regierungsbeteiligung der grünen Partei unter Lionel Jospin.

Entscheidender ist aber die Tatsache, daß die Regionalisierung neue Partizipationsmöglichkeiten eröffnete und so den grünen Parteien den Weg in die neuen Regionalparlamente ebnete. Die Regionalisierung kommt auch der lokalen Tradition der französischen Umweltbewegung entgegen, weshalb sich in verschiedenen Kommunen und Regionen eigene Kooperations- und Konzertierungsformen etablieren (Rotzoll, 2000: 153-155). Zweitens ist eine stärkere Fragmentierung der politischen Eliten im Sinne eines größeren Elitepluralismus auszumachen. Ein Grund hierfür ist sicherlich die Privatisierungspolitik, denn diese bricht

die Kernallianz zwischen Staat und Spitzenunternehmen allmählich auf. Die öffentliche Kritik am generellen staatlichen Lenkungsanspruch und der geforderte Autonomiegewinn der Wirtschaft ist Ausdruck einer Trennung zweier Sphären, die nur unvollständig durch eine gemeinsame Elite sozial verbunden bleiben. Aber auch die Kritik an der politischen Klasse und ihrer technokratisch-elitären Regulierungsphilosophie bringt einen stärker adversiellen Grundtenor in die französische Politik ein. Diese Kritik ist zwar keineswegs neu, gewinnt aber heute eine neue Qualität (Julliard, 1997: 51-84, 214-232), da der Geltungs- und Führungsanspruch der technokratischen Eliten in Zeiten einer Medien- und Meinungsdemokratie sehr viel stärker erodiert – wie noch zu zeigen sein wird (Kapitel 4.3.1.). Nicht zufälligerweise kam es drittens im Laufe der achtziger und neunziger Jahre zu einer Öffnung der ministeriellen Entscheidungsprozesse für eine breitere gesellschaftliche Konzertierung, die sich nicht nur auf der Ebene der allgemeinen Gesetze (zum Beispiel dem Gesetz zur Luftreinhaltung von 1996), sondern auch im Hinblick auf lokale Konflikte um verkehrs-, infrastruktur- oder industriepolitische Projekte manifestiert (Fourniau, 1997; Lascoumes, 1998). Ob diese erweiterten Verhandlungsstrukturen auch eine neue Dynamik und Logik der Entscheidungsfindung – das heißt eine Abkehr vom etatistischen und die Hinwendung zu einem liberaleren Modell (Warin, 1997b) – mit sich bringen, wird uns in den nachfolgenden Kapiteln beschäftigen.

3.2.3. Großbritannien

In Großbritannien sind die kooperativen Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft sehr ausgeprägt. »British regulatory authorities have pursued a consistent policy of close cooperation with industry. They continue to rely more on persuasion and voluntary agreements and less on legal coercion than any other industrial democracy. (...) Prosecution is (...) to be used only when companies appear to be acting in ›bad faith‹« (Vogel, 1996: 74, 79). Wie wir bereits erwähnten, sind formale Kooperationsinstrumente wenig entwickelt, zunächst weil der britische Regulierungsstil und die ›common law‹-Tradition der Formalisierung wenig zugeneigt sind, sodann weil die Regulierungspraxis selbst durch und durch kooperativ strukturiert ist und folglich auf solche Verfahren nicht angewiesen war (Weidner, 1996: 157; Héritier u. a., 1994: 103-112). Vogel (1996: 75) spricht deshalb auch von einer »systematic informality« der beiderseitigen Beziehungen, die wenig transparent ist und sich somit auch von der Öffentlichkeit stark abschottet: »Negotiations between industry representatives and government officials usually take place in private, with little or no opportunity for public participation« (Vogel, 1996: 83). Damit ist auch eine gewisse Abkopplung vom parla-

mentarischen Diskussionszusammenhang gemeint: »There is generally a firm preference (...) to avoid electoral politics and public conflict in order to reach an ›accommodation‹ in the labyrinth of consultative machinery which has been developed« (Richardson und Watts, 1985: 11).

Ministerien spielen aus diesen Gründen eine besondere Rolle im jeweiligen Politikfeld. Denn sie sind nicht nur Arena, sondern auch Mittelpunkt der vielen Konsultationen und Verhandlungen und versuchen die verschiedenen Akteure und Forderungen in eine gemeinsame Kompromißfindung zu integrieren, was Richardson und Jordan (1983: 604) als ›bureaucratic accommodation‹ bezeichnet haben: »Bureaucratic accommodation is a pattern of relationships ... which tends to keep issues off the political agenda and attracts little public ... attention. Politics, in this sense, disappears into the individual policy sectors. Sectorization of policy-making ... has its own logic. It is a means of avoiding the intellectual overload of attempting to weigh up all options.« Dieser Konsultationspraxis ist deshalb auch ein ausgeprägter Klientelismus zugesprochen worden. Zugleich differenzieren sich diese ›policy communities‹ und das dazugehörige »vast network of official advisory committees« (Richardson und Watts, 1985: 12) intern in unterschiedliche ›sub communities‹, die sich entsprechend den Abteilungen und Unterabteilungen der Ministerien mit ihren spezifischen Regulierungsaufgaben, Themen und Konsultationsgremien bilden (Lowe und Ward, 1998a; Kurth, 2000: 70-92; Dudley und Richardson, 1996b).

Innerhalb wie auch zwischen diesen Gemeinschaften und Konsultationsforen kommt es aufgrund der Vielzahl von Standpunkten und Interessen zu Verhandlungen, bei denen die pragmatische und einzelfallorientierte Kompromißfindung im Mittelpunkt steht. In der Tat ist die klassische Idee politischer Kompromißfindung für die britische Politik kennzeichnender als die deutsche Konsensorientierung. Denn Entscheidungen müssen nicht nur unterschiedlichen Interessen gerecht werden, sie müssen auch den situativen Gegebenheiten entsprechend praktikabel sein. Die Praktikabilität wird folglich gleich auf zwei Ebenen zum konstitutiven Prinzip der Entscheidungsfindung. Im Sinne der Angemessenheit bedeutet dies, daß die Entscheidungen dem situativen Problem (konkrete Umweltschäden, Ursachen und mögliche Lösungsoptionen) und den konkret betroffenen Bedürfnissen und Interessen gerecht werden müssen. Zum anderen meint Praktikabilität die Machbarkeit einer Entscheidung, weshalb es zu einer Berücksichtigung infrastruktureller Gegebenheiten und politischer Machtverhältnisse sowie zu einem Rückgriff auf Erfahrungen und Kenntnisse der beteiligten Akteure kommen muß. Auf diese Weise wird Politik in einen gesellschaftlichen Verhandlungskontext gestellt, und das nicht nur, weil die verschiedenen Interessengruppen eine Beteiligung einfordern, sondern auch weil sich

Politik nicht aus allgemeinen Gesetzen und Richtlinien per Extrapolation oder Wahrheitsfindung speist, sondern aus gewonnenen Erfahrungen und erzielten Kompromissen. Sachverstand ist so keine vom Staat und den akademischen Gemeinschaften monopolisierbare Kompetenz, sondern ein erprobtes und in der Praxis bewährtes Erfahrungswissen, das von verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren (Betreibern, Umweltverbänden, Behörden etc.) in ihrem Handlungsbereich erworben und als partikulares Wissen in die sachliche Lösungssuche und politische Kompromißfindung eingebracht werden kann. Administrative Effektivität umschreibt dann nicht eine vom Staat autokratisch ausgeübte Weisungskompetenz, sondern vielmehr die gelungene Einbindung der relevanten Akteure und ihres anerkannten Sachverstands sowie die gelungene Abstimmung der verschiedenen Standpunkte und Interessen.

Diese Politikpraxis erhält ihre Gültigkeit und Anerkennung gerade kraft ihrer integrativen Potentiale. Zugleich legitimiert dieser integrative Ansatz die Politik, solange die Entscheidungsfindung fair, das eingebrachte Wissen anerkannt und die erzielten Kompromisse angemessen und praktikabel sind. Anders als in den USA ist die Teilnahme am Entscheidungsfindungsprozeß weniger ein formal garantiertes Recht als vielmehr ein erworbenes Privileg, weshalb »eminent personalities«, mächtige Organisationen und traditionsreiche Verbände, die diesen Einfluß akkumulieren konnten, eine bevorzugte Stellung innehaben (Richardson und Watts, 1985: 14). Zugleich üben diese Konsultationen einen mäßigenden Einfluß auf die beteiligten Akteure aus. »If a group wants to be ... an »insider group« ... then certain behavioral norms need to be followed. »Success« for a group can often be defined by both the leadership and membership as gaining official recognition, rather than in developing close links with a particular political party« (Richardson und Watts, 1985: 15). Folglich reproduziert sich dieses Konsultationssystem durch gegenseitiges Vertrauen (Jordan, 1998; Kurth, 2000), das für David Vogel ein Charakteristikum der britischen Regulierungspraxis insgesamt ist. Denn Betreiber

»display a remarkable degree of confidence in both the technical competence and good judgment of pollution control inspectors. With rare exceptions, they regard the pollution abatement measures required of their firms as »reasonable«, indeed, company engineers frequently seek out the advice of their counterparts in government. (...) Officials in turn believe that most plant managers and company engineers are genuinely interested in curtailing emissions as much as possible« (Vogel, 1996: 79 f.).

Die Stabilität und Konstanz der »policy communities« einerseits, die Kompromißorientierung und der Inkrementalismus britischer Politik andererseits sind für einen Großteil der umweltpolitischen Trägheit verantwortlich gemacht worden. Ein Zuviel an Kooperation scheint

hier geradezu der Grund für eine reaktive und passive Umweltpolitik zu sein (Richardson und Watts, 1985). Dies äußert beispielsweise Baldwin (1996), der am Beispiel der britischen *Health and Safety Executive* die kooperative »compliance-seeking«-Strategie des »advising, negotiating and persuading« untersucht und als ein grundsätzlich konservatives Mittel umschreibt, denn »it is unlikely to produce regulatory policies of a radical nature« (Baldwin, 1996: 86, 89). Allerdings wäre es falsch, der britischen Politik eine prinzipielle Resistenz gegenüber Wandel zuzuschreiben, denn schließlich ist seit Ende der achtziger Jahre eine offensive und innovativere Umweltpolitik zustande gekommen.

Im Hinblick auf die spezifisch britischen Strukturen und Formen kooperativer Politik ist auf zwei Faktoren des Wandels hinzuweisen. Auf der einen Seite weisen Dudley und Richardson darauf hin, daß die sektorale Fragmentierung der britischen Politik, insbesondere die Hervorbringung von »adversial policy communities« (Dudley und Richardson, 1996 b: 1), zu Veränderungen führen kann. Denn durch politische Auseinandersetzungen kann es zu Machtverschiebungen zwischen den »policy communities«, zu neuen Agenden oder »rules of the game« kommen, die die faktische Entscheidungsfindung auch innerhalb bestehender »policy communities« signifikant verändern können (Lowe u. a., 1997; Kurth, 2000: 85-92).

Neben diesen adversiellen Beziehungen machen Dudley und Richardson (1996 a) zum anderen auch die unilateralen Interventionen der britischen Exekutive für möglichen Wandel verantwortlich. Denn in einem Konsultationssystem, in dem stabile Beziehungen und eine einvernehmliche Kompromißsuche vorherrschen, ist ein dirigistischer »impositional policy style« (Richardson, Gustafsson und Jordan, 1991) gleichzeitig Komplement und Korrektiv. Dieser unilaterale Interventionismus war zwar unter Margaret Thatcher besonders ausgeprägt, im Prinzip aber ist er ein Element britischer Politik insgesamt. Denn innerhalb der »policy communities« übernehmen Minister eine lenkende und dynamisierende Funktion:

»They are mobile rather than static policy actors. Although a Department may develop a clientelistic relationship with the principal interests, and a Minister apparently may be captured by that core policy community, his or her scope for individual action, combined with a distinctive perspective, means that a Minister is never reliably tied to a particular interest. (...) Ministers can play a key role in this more fluid process by utilising their ability to emphasise or de-emphasise the importance of different policy-making venues or arenas and to favour or disfavour certain interests« (Dudley, und Richardson, 1996 b: 9-11).

Entscheidend für den britischen Kooperationsmodus ist, daß die »policy communities« nicht durch solche dirigistischen Interventionen aufgeho-

ben werden, sondern vielmehr reproduziert, neu ausgerichtet oder zugeschnitten werden (Richardson, 1996: 17). »Even the Thatcher government ... which deliberately developed an image of radical change and a determination to stick to its chosen path was in reality little different from its predecessors in its basic policy style. (...) When challenged by powerful interests, Mrs. Thatcher was, like all her predecessors, ready and willing to negotiate« (Richardson und Jordan, 1983: 610). »Accommodation« und Dirigismus sind damit zwei Aspekte eines Politikstils, bei dem Veränderungen eher in Schüben, und zwar im Zusammenhang mit neuen Regierungen und Ministern vonstatten gehen. In der Tat ist dieses Wechselspiel von »Accommodation« und Dirigismus, von Veränderungsschüben und allmählicher Stagnation ein Spezifikum britischer Legislaturperioden und umschreibt die Regierungszeit von Margaret Thatcher ebenso wie die von Tony Blair.

Eine Veränderung der Verhandlungsstrukturen läßt sich deshalb nicht notwendigerweise ausmachen. Anders jedoch verhält es sich bei den Formen der Kooperation, denn die im vorherigen Kapitel beschriebenen Veränderungen des britischen Regulierungsstils beziehen sich hauptsächlich auf die Akzentuierung verbindlich-formaler Grenzwerte, Richtlinien und Verfahrensvorgaben. Dies erhöht nicht nur die Transparenz und Kontrollierbarkeit der innerbehördlichen Verhandlungen und Entscheidungen, was vor allem im Sinne der Bürger- und Umweltverbände ist (Long, 1998; Ward und Lowe, 1998: 12 f.). Diese Veränderungen gewähren der Ministerialbürokratie auch eine offensivere Rolle bei der Programmformulierung und legen zugleich dem flexiblen und pragmatischen Vollzug engere formale Vorgaben auf. Dies ist ganz offensichtlich der Fall beim sogenannten »arms length approach«, der mit dem *Environmental Protection Act* von 1990 eingeführt wurde und bei den behördlichen Genehmigungsverfahren seine Anwendung fand. Die Formalisierung der bisherigen »cosy relationships« zwischen Behörden und Betreibern und die Spezifizierung von Verfahrenskriterien und -vorgaben (zum Beispiel im Zusammenhang mit den »best environmental options«) sollte formal korrekte Entscheidungen hervorbringen, die dann entsprechend kontrolliert und überprüft werden könnten. In der Genehmigungspraxis scheint sich im Umgang mit dem neuen Prinzip des »arms length approach« aber ein neuer Pragmatismus durchzusetzen, der die Vorzüge des bisherigen Systems beizubehalten sucht (Kurth, 2001: 67 f.) – wobei eine generelle Rückkehr zu den vertraulichen und zum Teil geheimen Absprachen angesichts der verbürgten Informations- und Beteiligungsrechte genausowenig zu erwarten ist. Zeichnen sich, so könnte man resümieren, die Kooperationsformen durch eine gewisse Annäherung an den kontinentaleuropäischen Stil aus, so wirken doch die etablierten Strukturen und Orientierungsmuster der britischen »policy communities« als hemmende Faktoren, die den pragmatischen, einver-

nehmlichen und kompromißorientierten Charakter der Politik beibehalten.

3.2.4. Die Vereinigten Staaten von Amerika

Die Verhandlungsstrukturen in den USA sind wettbewerbsorientiert und führen deshalb zu einem Prozeß des »joint decision making«, der vielfältige Verhandlungszwänge mit sich bringt (Münch, 2001: 208-226). Diese kompetitive Verhandlungsorientierung ist geradezu Programm, denn durch die ausgeprägte Gewaltenteilung sollen sich Exekutive und Legislative unter Einschaltung der Gerichte gegenseitig in ihrer Macht kontrollieren.

»Constitution provided for a complex sharing of a number of powers to assure the independence of each branch. The president's executive powers of appointment were matched by senatorial advice and consent for these appointments. The president's responsibility to assure that the laws were faithfully executed was checked by congressional control of all appropriations. The lawmaking powers of Congress were made subject to presidential review and possible veto. Presidential authority to receive reports from department officials was matched by congressional investigatory powers implicit in the legislative process« (Bryner, 1987: 78; auch Bryner, 1995: 236-252).

Vor allem die Regulierungsbehörden, die als eigenständiger »fourth branch of government« etabliert und mit der konkreten Regulierungsarbeit betraut wurden, sind diesen konstitutionell garantierten Vetos besonders deutlich unterworfen, da sie als Exekutivorgan politisch kontrolliert und legitimiert werden müssen (Majone, 1996 b). Dies gilt zum Beispiel für die Beziehungen zwischen der EPA und dem Kongreß: »For example, the EPA reported in 1987 that 14 committees and 20 subcommittees in the Senate and 18 committees and 38 subcommittees in the House had some jurisdiction over the agency's activities« (Kraft, 1996: 61). Auch die Exekutivfunktionen sind in eine Vielzahl von Ministerien, Behörden und Beratungsgremien aufgespalten, mit denen die EPA in der einen oder anderen Weise kooperieren muß. So haben elf Ressorts in der Umweltpolitik mitzuentcheiden. Hier sind vier Ministerien zu nennen (die *Departments of the Interior, Agriculture, Energy* und *the State*), aber auch die *Nuclear Regulatory Commission* und weitere Exekutivbüros des Präsidenten spielen eine Rolle: der *Council on Environmental Quality*, die *Office of Environmental Policy*, die *Office of Management and Budget*, der *Council of Environmental Advisors*, die *Office of Science and Technology Policy* und der *National Science and Technology Council* (Kraft, 1996: 61). Von großer Bedeutung sind auch die Gerich-

te, die vom Gesetzgeber bewußt »as the most effective means to ensure the public accountability of the regulators« angesehen werden (Majone, 1996 b: 291).

Dieses institutionelle Arrangement soll das Entstehen stabiler Machtkartelle erschweren und damit sichern, daß »iron triangles« zwischen Interessengruppen, Exekutivbehörden und Parlamentsausschüssen keinesfalls struktureller, höchstens situativer Natur sind. In der Tat sind stabile »policy communities« oder neokorporative Regulierungsgemeinschaften seltener, dafür aber semistabile »issue networks« um so üblicher. Diese Netzwerke umschrieb Hecllo (1978: 103) als »a shared-knowledge group having to do with some aspect (or, as defined by the network, some problem) of public policy«. Sie verdeutlichen zunächst, daß es in einem pluralistisch-kompetitiven Umfeld besonders auf Koalitionen ankommt, um politischen Einfluß ausüben zu können. Sodann offenbaren sie, daß in einem solchen Umfeld vor allem Ad-hoc-Allianzen zustande kommen, die sich punktuell um spezifische Themen und Forderungen herausbilden. Dies verlangt vor allem nach »skillful and determined political leadership capable of assembling ad hoc coalitions, fashioning legislative and executive compromises, and shepherding the resultant measures through Congress or an executive agency« (Kraft, 1996: 63). Anders als in den anderen Ländern entwickeln sich in den USA deshalb auch Koalitionen, die sich auf konkrete Probleme der Luftreinhaltung spezialisieren, so etwa die *Clean Air Working Group* (die größte Unternehmenskoalition, die sich offensiv gegen Gesetzesvorschläge der Umweltgruppen wendet), aber auch die *Alliance for Responsible Atmospheric Policy* und das *Nuclear Energy Institute* (Bryner, 1995: 211-219). Dabei ist es bezeichnend, daß auch die Industrieseite die Öffentlichkeit und die lokale Bürgerschaft aktiv politisch mobilisiert und organisiert – was in den europäischen Ländern den Umwelt- und Bürgerverbänden überlassen wird. Zu nennen ist zum Beispiel die 1988 entstandene Gruppierung industriefreundlicher »grassroots«-Initiativen, die sich in drei Strömungen organisiert haben: das »wise use movement«, das die Nutzung von Naturparks einfordert, das »property rights movement«, das gegen jegliche Art der Einmischung des Nationalstaates in private Angelegenheiten vorgeht, und das »county supremacy movement«, das der kommunalen Ebene maßgebliche Entscheidungsvollmachten zuschreiben will. Insgesamt teilen diese Gruppen »a deep anti-government sentiment and position to efforts by government and environmental groups to further regulate the use of public and private lands and natural resources« (Switzer und Bryner, 1998: 32). Diese Gruppierungen unterhalten ausgeprägt antagonistische Beziehungen zu den Umweltverbänden, weshalb es zur wechselseitigen Gegenmobilisierung, zuweilen auch zu spionageähnlichen Aufklärungs- und Diskreditierungskampagnen kommt (Gerlach, 1999: 91-93).

Ebenso aussagekräftig ist allerdings, daß auch Koalitionen und Kooperationen über die Interessenlager hinweg zustande kommen – ein Phänomen, das in Europa erst in jüngster Zeit zu beobachten ist. Diese Kooperationen sind nämlich Folge einer fragmentarischen Struktur der Interessenlandschaft, der kompetitiven Beziehungen zwischen den verschiedenen Interessen, der geringeren Ideologisierung der jeweiligen Seite (Rucht, 1994: 158-174, 247 f.) und der Tendenz zur Bildung von themenspezifischen Ad-hoc-Allianzen sowie situativen »advocacy-coalitions« (Sabatier 1988). Auch Kompromisse zwischen beiden Akteuren jenseits einer gesetzlichen oder gerichtlichen Einigung sind zu beobachten, denn eine solche Einigung kann unter den Bedingungen eines kompetitiven »decision making« mit vielfältigen Veto- und Blockademöglichkeiten durchaus rational sein. Ein Paradebeispiel ist der *Environmental Defense Fund* (EDF), der mit der *California Public Utilities Commission* und der *Pacific Gas and Electric Company* ein Programm entwickelte, durch das die Unternehmen auf den Bau der geplanten Kernkraftwerke verzichteten. EDF hat auch mit dem *Westlands Water District* in Kalifornien ein Abkommen erarbeitet, um die Probleme der erhöhten Selenium-Werte im Kesterson Wildlife Refuge zu lösen, und war schließlich auch bei der Erarbeitung der »emissions trading policies«, die 1990 in den *Clean Air Act* eingingen, aktiv beteiligt (Ingram, Colnic und Mann, 1995: 128-132).

Gerade durch die kompetitiven Verhandlungszwänge wird die Organisations- und Handlungsfähigkeit von gesellschaftlichen Interessen zum eigentlichen Stolperstein der demokratischen Entscheidungsfindung (Laumann und Knoke, 1989). Denn diesen erhöhten Anforderungen können nicht alle Akteure gleichermaßen nachkommen, entstehen hier doch zum Teil enorme Lobbying-, Partizipations- und Transaktionskosten (Switzer und Bryner, 1998: 31; Bryner, 2001 b: 63). So zitiert Gary Bryner einen Bericht des Senats aus dem Jahre 1979, in dem über dieses Problem referiert wird: »the single greatest obstacle to active public participation in regulatory proceedings is the lack of financial resources by potential participants to meet the great costs of formal participation ... In some instances, industry committed as much as 50 to 100 times more resources budgeted by the public interest participants« (in Bryner, 1987: 38). Neben diesen Einschränkungen demokratischer Partizipationschancen ist die kompetitive Verhandlungsstruktur auch für die ambivalenten Erfahrungen der US-amerikanischen Luftreinhaltung mit verantwortlich. Denn einzelnen Lobbys und wechselnden Issue-Koalitionen gelingt es immer wieder, im System der »checks and balances« Politiken mit unterschiedlichen Zielen durchzusetzen, die zeitlich und inhaltlich nicht zwangsläufig in kohärenter Beziehung zueinander stehen. Pragmatismus und Inkrementalismus sind daher notwendige Folge dieser Verhandlungsstrukturen. Zugleich aber werden

Blockaden der Entscheidungsfindung und Implementation zum typischen Merkmal der Politik (Bryner, 1995: 211-219). Hier stellt sich der pragmatische und inkrementalistische Politikstil als problematisch heraus, denn die Orientierung an einzelnen Regulierungsmaßnahmen provoziert im hoch verrechtlichten und adversiellen Umfeld geradezu eine Blockierung: »Individuals and groups affected by those actions prefer to seek to have them overturned rather than comply with them« (Bryner, 1987: 81).

Die Frage, ob wir es im US-amerikanischen Fall überhaupt mit Formen der kooperativen Politik zu tun haben, ist deshalb berechtigt. Denn die Logik adversieller Verhandlungen schließt eine Kooperation im Sinne der Freiwilligkeit, Eigenverantwortlichkeit und Einvernehmlichkeit aus (Czada, 2000: 40). Verhandlungen sind instrumentell und zielgerichtet, dienen sie doch der Durchsetzung der jeweiligen Interessen beziehungsweise der Lösung gemeinsamer Probleme unter Wahrung der jeweiligen Eigeninteressen. Sie sind zugleich fragiler, denn »Kooperationen« folgen situations- und themenspezifischen Nutzenerwägungen und strategischen Tauschbeziehungen. Anders als in Europa, wo sich konsensuelle Kooperationsbeziehungen als eine informelle oder semiformelle Institution etabliert haben, die ein Ausscheren der Kooperationspartner erschwert, dominieren im pluralistisch-kompetitiven Umfeld der USA »exit«-Optionen, alternative »Kooperationen« und die Logik des Marktes.

Dies ist aber nur die halbe Wahrheit. Denn gleichzeitig sind die Bedingungen für eine einvernehmliche Kooperation durchaus günstig, berücksichtigen wir die wenig ideologisierten und ausgeprägt pragmatischen Beziehungen zwischen den diversen Interessen. Zudem eröffnet die »single issue«-Orientierung und der Inkrementalismus der Problembewältigung weitere Kooperationspotentiale, die sich in den bereits genannten Vereinbarungen zwischen Umwelt- und Industriegruppen manifestieren. In der Tat schließen die nutzen- und tauschbezogenen Verhandlungen keinesfalls eine kooperative Ausrichtung aus, denn auch eine utilitarische Vereinbarung kann eine Form der freiwilligen, eigenverantwortlichen und einvernehmlichen Zusammenarbeit darstellen – etwa im Sinne einer liberalen Vertrags- oder Gemeinwohlvorstellung.

Diese Ambivalenz der Kooperationsbeziehungen ist Produkt des legalistischen Umgangs mit der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung. Denn auch die Luftreinhaltepolitik ist von einer Vielzahl von Partizipationsgarantien und konkurrierenden institutionellen Kontrollmöglichkeiten durchwoben. Sie sollen die Rechte einzelner vor dem staatlichen Zugriff schützen und eine faire Abwägung aller wettstreitenden Interessen und Standpunkte garantieren. Interessenkämpfe, so wie sie für die Umweltpolitik der siebziger und achtziger Jahre charakteristisch waren, haben deshalb stets zu einer stärkeren Verrechtlichung

und Vergerichtlichung der politischen Regulierung im einzelnen, der Verfahren der Willensbildung und Entscheidungsfindung im allgemeinen geführt (Vogel, 1996: 88; Bryner, 1987: 16). Diese legalistische Durchdringung der Politik hatte zwei Folgen. Auf der Ebene der formalen Verfahren kam es zu den genannten Problemen einer generellen Nutzung institutioneller Vetos oder verfahrenstechnischer Tricks im Sinne einer maximalistischen Durchsetzung der eigenen Interessen. Diese Verfolgung individuell verbürgter Rechte mittels »litigation« hat kooperative Beziehungen oftmals in den Hintergrund treten lassen (Bryner, 2001 a). Wie wir sahen, hat die Verrechtlichung und Vergerichtlichung Kooperationsbeziehungen zwar nicht ausgelöscht, diese aber in den Bereich der nicht-formalen Zusammenarbeit abgedrängt. Denn informelle Verhandlungen und Absprachen wurden zu einem wichtigen Instrument der praktischen Regulierungsarbeit, da sie für die eng terminierten und komplexen Programme als entlastendes und schlichtendes Element unabdingbar wurden (Kloepfer, 1995: 220-222). Allerdings waren diese Kooperationsbeziehungen eben informelle und damit rechtlich nicht zulässige Formen der administrativen und politischen Entscheidungsfindung. Aus diesen Gründen kam es zu einem augenfälligen Spannungsverhältnis zwischen Legitimität und Effektivität beziehungsweise Effizienz (Jauß, 1999: 137-139), das in dem Maße nicht für die europäischen Länder gilt. Denn rechtlich verbürgte demokratische Garantien sind in einem hoch kompetitiven Verhandlungssystem oftmals Ursache dafür, daß die ehrgeizigen Ziele und Zeitpläne, die der Regulierungsbehörde EPA auferlegt wurden, nicht eingehalten werden konnten.

Wie wir bereits veranschaulicht haben, wurden aus diesen Gründen wiederholt Versuche unternommen, die kooperativen Elemente zu stärken, wobei dies vor allem durch eine Eindämmung der adversiell-kompetitiven Energien politischer Verhandlungen geschah. Erstens versuchte man mittels Selbstverpflichtungen und marktwirtschaftlicher Instrumente einen Teil der Interessenabstimmung auf die Verursacher der Luftverschmutzung abzuwälzen. Anders als in Europa stellen diese Instrumente aber keinen Ersatz für staatliche Verfügungen dar, sondern bloß zusätzliche oder ergänzende Implementationsmaßnahmen. Die Lenkungs- und Aufsichtsfunktion des Staates bleibt damit unangetastet, wird aber durch Aufgaben der Motivation, Unterstützung und Koordinierung ergänzt, denn auch die EPA hat ein wesentliches Interesse an der Nutzung und Diffusion dieser Instrumente (OECD, 1999: 77-92). Hieran ist eine zweite Strategie der Pazifizierung des pluralistischen Wettstreits geknüpft, denn in den letzten 20 Jahren ging es den Regierungen immer wieder darum, die gesellschaftlichen Akteure in einen öffentlichen, aber nicht formal-rechtlich fixierten Diskurs einzubinden. Hierzu gehören nicht nur die bereits angeführten Politikdialoge unter der Präsidentschaft von Bill Clinton, die

sich im Gegensatz zu den Vorläufern unter den Reagan- und Bush-Administrationen durch eine größere Transparenz zu legitimieren strebten. Zu erwähnen sind auch die Verfahren der alternativen Konfliktlösung auf der Implementationsebene (Weidner, 1996). Bei diesen Instrumenten ist der Wille unverkennbar, den Konzertierungsaspekt auf Kosten des kompetitiven Interessenkampfes zu stärken, da die Akteure sich dazu verpflichten, die getroffenen Entscheidungen nicht gerichtlich in Frage zu stellen. Die Verbindlichkeit dieser Kooperationsbeziehungen basiert daher auf der Freiwilligkeit, Einvernehmlichkeit und der darin begründeten Vertrauensbildung. Drittens orientiert sich die Umweltpolitik in den USA nun auch an nicht rechtlich festgeschriebenen allgemeinen Regeln und Prinzipien. Anfang der neunziger Jahre beispielsweise wurden einige der in diesem Kapitel behandelten umweltpolitischen Handlungsprinzipien in den Fünfjahresplan der EPA aufgenommen (zum Beispiel das der Partnerschaft, OECD, 1996: 130f.). Dies spricht für den Versuch, die gesellschaftliche Konzertierung über die rechtlich vorgeschriebenen Verfahren hinaus kognitiv und normativ aufzuwerten und auf mehr Flexibilität und Einvernehmlichkeit auszurichten. Ob sich aufgrund dieser Entwicklungen allerdings eine substantielle Veränderung des Kooperationsmodus ergibt, erscheint fraglich, lassen doch die pluralistisch-kompetitiven Verhandlungsstrukturen und -zwänge eine solch konsensuelle Neuausrichtung nur in begrenztem Maße zu, solange die Bindekraft dieser Kooperationsformen durch die vielfältigen institutionellen Vetos und »exit-Optionen untergraben wird.

3.3. Fazit: Habitualisierung und Prozeduralisierung kooperativer Politik

Trotz der Kontinuität nationaler Politikstile scheint sich die Umweltpolitik in Reaktion auf die eigenen Defizite, die komplexe Sachproblematik und die veränderten gesellschaftlichen Ansprüche hinsichtlich Partizipation und Mitverantwortung allmählich zu verändern. Was wir in diesem Zusammenhang »kooperative Politik« nennen, scheint dieses neue Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft zu veranschaulichen. Blicken wir nämlich auf die dargestellten Beziehungsmuster und Verhandlungsstrukturen der einzelnen Länder zurück, so läßt sich eine offenkundige Verflechtung von Staat und Gesellschaft ausmachen. Politik entsteht und entwickelt sich aus eben diesen Interaktionszusammenhängen und scheint ihrer zugleich zu bedürfen. In diesem Sinne ist Politik stets ein Produkt der engen Wechselbeziehung zwischen Staat und Gesellschaft, sie ist damit kooperativ (Benz, 1994: 21-33). Die Politik der sechziger und siebziger Jahre zeichnet sich durch eine ordnungs-

rechtliche Steuerungsphilosophie aus, bei der der Staat mit den notwendigen formal-rechtlichen Kompetenzen ausgestattet wurde. Zugleich aber bildete sich innerhalb dieses ordnungsrechtlichen Steuerungsrahmens ein »informaler Rechtsstaat« (Bohne, 1981) heraus, der die konkrete Regulierungsarbeit maßgeblich prägte. Die Institutionalisierung von Kooperationsprinzipien und -verfahren kann als ein Lerneffekt dieses doppelten Prozesses interpretiert werden. Denn inzwischen versucht man, die formalen und informellen Ebenen, die verbindlich verankerten Vorgaben und die flexiblen Abstimmungen zusammenzuführen und in eine angemessene Form der kooperativen Entscheidungsfindung einmünden zu lassen. Diese Entwicklung ist allerdings nicht nur positiv zu bewerten. Denn sie kann auch Formen der »negativen Kooperation« hervorbringen, bei denen erhöhte Kosten entstehen oder Vereinbarungen leichter verwässert oder blockiert werden können.

Die kooperative Öffnung des politischen Prozesses und Raums ist der sozialwissenschaftlichen Forschung keinesfalls entgangen, denn sie hat in verschiedensten Varianten auf die hier angeführten Strukturveränderungen hingewiesen. Politik gilt zwar immer noch als ein an Staatlichkeit rückgebundener Handlungsbereich, allerdings wird der politische Prozeß nun auch in der Gesellschaft neu verortet. Aus funktionalistischer Sicht ist Politik nur noch funktional zu bestimmen, weshalb alle gesellschaftlichen Handlungen oder Kommunikationen, die auf die kollektive Zielerreichung verweisen, als politisch zu definieren sind. Auch die akteurs-, tausch- und spieltheoretischen Erklärungen, die neben der Systemtheorie die Diskussion der neunziger Jahre stark bestimmt haben, gehen von einer ähnlichen Erweiterung des politischen Raums aus, wenngleich unter handlungstheoretischen Vorzeichen. Aus dieser Perspektive wertet Politik ihre kooperative Note auf, weil es immer stärker darauf ankommt, das bestehende Interessengeflecht staatlicher und nichtstaatlicher Akteure im Sinne einer effektiven Problembewältigung zu motivieren, zu koordinieren und zu kontrollieren (Benz, Scharpf und Zintl, 1992), denn »collaboration may be the best means of extending the Pareto boundary to mutual advantage« (Richardson, 1996: 16).

Funktionalistische und akteurstheoretische Konzeptionen dienten deshalb auch als Startpunkt unserer eigenen Beschäftigung mit kooperativer Politik. Gegen eine systemtheoretische Verengung auf die Dyade Regierung und Opposition (Luhmann, 1989) sprachen die vielen politischen Maßnahmen einer gesellschaftlichen Mit- oder Selbstregulierung, und gegen eine spieltheoretische Verengung auf instrumentelle Tauschbeziehungen sprach die Tendenz einer Habitualisierung und Institutionalisierung von Kooperationsstrukturen und -formen zwischen den beteiligten Akteuren. Es wurde demnach argumentiert, daß sich kooperative Politik nicht auf rechtlich-formale Verfahren oder Organe beschränkt, denn im erweiterten Handlungsraum haben sich (informel-

le oder semiformelle) Regeln und Prinzipien der Handlungsmotivation, -koordination und -kontrolle etabliert, die eine kognitive, normative und symbolische Ordnungs- und Orientierungsfunktion erfüllen. Diese Tendenz wurde zum einen an der Proliferation umweltpolitischer Prinzipien festgemacht (u. a. Verursacher-, Vorsorge-, Verhältnismäßigkeits- oder Kooperationsprinzipien), zum anderen an informellen oder formellen Verfahrensregeln oder Interaktionserwartungen (zum Beispiel Hierarchie, Einvernehmlichkeit, Sachverstand, Effektivität). Dabei läßt sich in allen Ländern eine programmatische Festschreibung dieser institutionellen Prinzipien beobachten, zum Teil auch eine partielle Formalisierung der Kooperationsformen durch die Entwicklung konkreter Verfahren oder Mindeststandards (Mediation, Selbstverpflichtungen etc.).

Der Vergleich der vier Länder hat dabei eine Parallelität der Entwicklungsverläufe zutage gebracht. Die nationalen Spezifika verwischen sich hierdurch aber nicht notwendigerweise, verläuft doch dieser Prozeß vor dem Hintergrund verschiedener nationaler Ausgangsbedingungen und Pfade. Die Faktoren, die wir als Ursache des Wandels aufgeführt haben, sind daher je nach Land unterschiedlich zu gewichten und zu bewerten. Sie ergeben allerdings ein gutes Bild dessen, was wir im Hinblick auf die Verhandlungsstrukturen und -modi kooperativer Politik ausgemacht haben: eine graduelle Pluralisierung und Fragmentierung der Interessenlandschaft auch innerhalb der antagonistischen Interessenlager; eine allmähliche Öffnung des Politikprozesses für gesellschaftliche Interessen insbesondere durch die verbürgten Informations- und Partizipationsrechte; eine Erweiterung des politischen Regulierungsinstrumentariums in Richtung gesellschaftlicher Vollzugsteilnahme oder Selbstregulierung; eine graduelle Neuausrichtung des ordnungsrechtlichen Weisungs- zum hybriden Managementstaat; eine Aufwertung von Planungsinstrumenten, allgemeinen Strategiepapieren oder Aktionsprogrammen, denen es um eine Harmonisierung oder Systematisierung der inkremental gewachsenen umweltpolitischen Handlungsrepertoires geht; und eine programmatische Festschreibung von politischen Leitlinien und Handlungsmaximen zur Ordnung und Orientierung der erweiterten Räume politischer Entscheidungsfindung.

Wir haben den Begriff der ›Parallelität der Entwicklungsverläufe‹ gewählt, um auf den Umstand zu verweisen, daß wir nicht von einer Konvergenz ausgehen. So hatten wir für jedes Land die spezifische Qualität oder Struktur kooperativer Politik dargestellt. Denn die institutionellen Rahmenbedingungen, Netzwerkstrukturen und politischen Regulierungskulturen geben der Kooperation ein jeweils eigenes Gepräge. Versuchen wir einmal, die Einzeldarstellungen in ein vergleichendes Bild zu gießen, so lassen sich die Länder vor allem im Hinblick auf zwei Dimensionen unterscheiden: zum einen im Hinblick auf die Bindekraft kooperativer Beziehungen, konzipierbar anhand der Optionen von

›exit‹ und ›voice‹ (Hirschman, 1970); zum anderen in bezug auf die Formen der Kooperation, charakterisiert durch den Unterschied zwischen Konzertierung und Kompromißfindung.

Betrachten wir zunächst die dominanten Kooperationsformen, so meint Kooperation in Großbritannien und den USA hauptsächlich Kompromißfindung, womöglich nur nutzenorientierte Verhandlung. Hier kommt es eher zu punktuellen und themenspezifischen Vereinbarungen, bei denen es primär um die Abstimmung verschiedener Interessen und Wertbezüge geht. In Frankreich und Deutschland überwiegt eine gesellschaftliche Konzertierung, der es um einvernehmliche und stärker übergreifende Vereinbarungen geht, die neben einer Interessenabstimmung auch die Reproduktion oder Generierung eines politischen Grundkonsenses anvisieren.

Berücksichtigen wir hingegen die Bindekraft von Kooperation, so ergeben sich andere Länderzuordnungen. In den USA ist ein ›exiting‹ sehr wahrscheinlich, bieten doch die konstitutionell garantierten Vetos und die kompetitiven Strukturen des Parteien- und Verbandssystems vielfältige Möglichkeiten, die eigenen Interessen durchzusetzen oder anderweitig in die Waagschale zu werfen. Auch in Frankreich stellt sich eine geringe Bindekraft ein. Denn obschon die Politik weitaus etatistisch-unitarischer organisiert ist und deshalb auch weniger institutionalisierte Ausweich- oder Vetomöglichkeiten bietet, ergeben sich dennoch faktische Vetomöglichkeiten aufgrund der vielen intersektoralen und interministeriellen Gremien und Verhandlungen einerseits, aufgrund der relativ eigenständigen Räume der Entscheidungsfindung auf nationaler und regionaler oder lokaler Ebene andererseits.

Umgekehrt verhält es sich bei den anderen Ländern. In der Bundesrepublik Deutschland bestehen zwar vielfältige institutionelle Vetomöglichkeiten, die für die hier behandelten Kooperationsbeziehungen aber nur ein (zudem nicht dominierender) Faktor sind. Viel eher spielen die neokorporative Organisation der Interessen und die hierauf gründenden Regulierungsgemeinschaften eine entscheidende Rolle. Denn die Bindekraft der Kooperationsaktivitäten beruht auf dem institutionellen Charakter treuhänderischer Deliberationen und exklusiver Diskursarenen. In Großbritannien schließlich deuten die Integrationskraft und die Stabilität politikfeldspezifischer ›policy communities‹ darauf hin, daß kooperative Beziehungen zwischen den Akteuren eine hohe Bindekraft und einen hohen Eigenwert auch gegenüber kurzfristigen Dissensen und ›exit‹-Optionen besitzen.

Grundsätzlich läßt sich nicht sagen, daß ein nationales Kooperationsmuster sachlich oder politisch angemessener oder gerechtfertigter ist als das andere. Denn Kooperation kann politisch sehr selektiv betrieben werden und damit bestimmte Akteure explizit oder informell ausgrenzen, sobald sie wie im deutschen und französischen Fall als treuhän-

derisch betriebener Regulierungsdiskurs organisiert ist oder durch das soziale Kapital politischer Klassen abgesteckt wird. Andererseits muß auch ein offener Regulierungsstil keinesfalls politisch besser dastehen, denn die Offenheit kann, wie wir am Beispiel der USA gesehen haben, unter pluralistischen Bedingungen zu einer Benachteiligung ressourcenschwacher Akteure führen (Bryner, 2001 a) oder, wie im britischen Fall, starke Mäßigungs- und Akkomodierungstendenzen mit sich bringen (Kurth, 2000).

Doch auch auf einer sachlichen Ebene scheinen die jeweiligen Kooperationsformen und Verhandlungsmuster unterschiedliche Stärken und Schwächen zu haben. Zum einen können immer wieder Blockaden auftreten, die entweder den institutionellen oder den politisch-sozialen Vetomöglichkeiten angelastet werden können. Allerdings haben wir gesehen, daß sich beide Veto- und Blockademöglichkeiten nur in den Vereinigten Staaten gegenseitig verstärken, da die formal-rechtlichen Mitwirkungschancen auf ein plural-kompetitives Feld organisierter Interessen treffen. In den anderen Ländern hingegen verhalten sich die institutionellen und politischen Strukturen eher korrektiv oder kompensatorisch zueinander. Entscheidend ist, daß die Länder aufgrund ihrer Verhandlungsstrukturen und -kulturen nicht dieselben Erfolge bei der Regulierung konkreter Problembereiche erzielt haben. In den USA zum Beispiel hatte die Regulierung des Straßenverkehrs früher Erfolge vorzuweisen als dies bei den stationären Quellen der Fall war. Denn aufgrund der hohen Konzentration des Automobilssektors konnten technische Standards und Innovationen *en bloc* für alle Fahrzeuge und Kraftstoffe verhandelt, formuliert und implementiert werden. Demgegenüber ist die Emissionskontrolle bei stationären Quellen, die primär bei einzelnen Anlagentypen im Hinblick auf unterschiedliche Schadstoffe, räumliche Gegebenheiten, einzelstaatliche Prioritäten etc. ansetzt, einer pluralistischen Struktur von Interessen, Themen und Arenen ausgesetzt. Erfolge konnten hier nur allmählich und in inkrementalistischer Manier erzielt werden. Anders verhält es sich in Frankreich und Deutschland, wo der Staat auf die Wirtschaftsverbände, die eingespielten neokorporativen Regulierungsgemeinschaften oder politischen Klassen zurückgreifen konnte, um den anlagebezogenen Immissionsschutz spürbar und zum Teil abrupt zu forcieren – wohingegen eine Regulierung des Konsums im Hinblick auf den Straßenverkehr außerhalb dieser Konzertierungszirkel liegt und erst durch eigene Bemühungen erschlossen werden mußte. In Großbritannien schließlich ist davon auszugehen, daß die Informalität und Einvernehmlichkeit der Regulierung innerhalb sektoraler ›policy communities‹ viel stärker auf die allmähliche Diffusion technischer Optionen und ›best practices‹ angewiesen war, weshalb es zu langsamen, aber stetigen Verbesserungen in beiden Bereichen des Immissionsschutzes kam.

4. Professionen und Wissenschaften: Normalisierung, Objektivierung und Versachlichung kooperativer Politik

Sachverstand ist zu einem unverzichtbaren Aspekt der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung geworden, vor allem wenn wir von Umweltpolitik sprechen.

»Angesichts der komplexen naturwissenschaftlichen, aber auch ökonomischen Wirkungszusammenhänge und Handlungsverflechtungen auf diesem Gebiet, die zu einem erheblichen Teil nicht einmal wissenschaftsintern geklärt sind, kann hier schon gar nicht vorausgesetzt werden, daß Bürger, Unternehmen und politische Instanzen von sich aus ihre Entscheidungen unter Bedingungen hinreichender Information über Umweltauswirkungen treffen« (Feldhaus, 1997: 6).

Experten sind deshalb bereits bei der Erkennung und Bestimmung von Umweltproblemen unerlässlich. Aber auch die Festsetzung politischer Ziele und die Umsetzung der Programme erfordern entsprechend ausgebildete und qualifizierte Experten und Praktiker, wenn es um technische, ökonomische, gesellschaftliche oder juristische Aspekte der konkreten Regulierungsarbeit geht. Denn eine erfolgreiche Umweltpolitik beruht im günstigsten Fall auf juristisch korrekten und praktikablen Gesetzen, auf sachlich begründeten Grenzwerten sowie machbaren technischen Normen, auf der Vermeidung nachteiliger wirtschaftlicher Folgeproblematiken, auf der Berücksichtigung gesellschaftlicher Konsequenzen und der Erarbeitung sozialverträglicher Maßnahmen.

Aus diesem Grund erscheint es als ein Gebot rationaler Politik, den Raum einer bloß machtpolitisch orientierten Willensbildung und Entscheidungsfindung zugunsten einer stärkeren Beteiligung von einschlägigem Sachverstand zu beschneiden (Kuhn, 1961: 7-10; Scharpf, 1998: 336-341). Der kooperative Staat zeichnet sich dadurch aus, daß er Experten und Praktiker bei der Bewertung von Problemen, der Bestimmung von Maßnahmen und der Umsetzung von Programmen einbezieht und diesen Personenkreis als Bindeglied und Transmissionsinstrument zwischen den vielen politischen Institutionen und gesellschaftlichen Akteuren aktiv nutzt. Kooperative Politik kann demnach nicht nur als institutionell geregeltes Verhandlungssystem verstanden werden, sondern auch als ein ›Wissensmarkt‹, auf dem verschiedene professionelle Wissensbestände zum Tragen kommen und auf dem es um die sinnvolle Einbindung und Verwendung (konkurrierender) Wissensbestände geht. Kooperative Politik fußt folglich auf einer sozialen

Arbeitsteilung – genauer: einer sozialen Teilung professioneller Arbeit –, durch die sie verschiedene Wissensbestände kombinatorisch nutzen kann, durch die sie sich aber auch den konkurrierenden beruflichen Problemdefinitionen, Lösungsstrategien und Geltungsansprüchen aussetzt.

In diesem Kapitel werden wissenssoziologische Überlegungen ins Spiel kommen, denn die Spezifika der nationalen Umwelt- und Luftreinhaltungspolitik sollen in Beziehung gesetzt werden zur jeweils charakteristischen Organisation gesellschaftlichen Wissens, bei der Professionen eine maßgebliche Rolle spielen (Torstendahl, 1990). Wie wird über Professionen gesellschaftliches Wissen generiert, organisiert, kontrolliert und im Wechselspiel mit anderen Professionen in den politischen Prozeß eingespeist? Welche Professionen werden in den jeweiligen Ländern wie stark eingebunden, und inwiefern schlägt sich dies in der Struktur und Ausrichtung der Umweltpolitik nieder? Bei der Beantwortung dieser Fragen wird uns die professionssoziologische Literatur gute Dienste erweisen, denn die sozialwissenschaftliche Politikforschung hat sich mit der Rolle wissenschaftlicher Politikberatung eingehend auseinandergesetzt. Bei der Untersuchung kooperativer Politik jedoch interessiert diese Fragestellung nur zum Teil, denn es geht viel grundsätzlicher um die strukturierende Rolle von Professionen insgesamt, Experten und Berufspraktiker inbegriffen. Obschon wir zunächst mit der Rolle der wissenschaftlichen Politikberatung beginnen wollen, werden wir uns in einem zweiten Schritt der übergreifenden Teilung der professionalisierten Regulierungsarbeit widmen. Der Vergleich der vier Länder wird sich dann mit den historischen Entstehungsbedingungen und zugrundeliegenden Professionalisierungsprozessen beschäftigen, um die nationalen Spezifika der regulierungsrelevanten ›Wissensmärkte‹ deutlicher herausstellen zu können.

4.1. Expertokratie im Umweltschutz

Wissenschaftliche Politikberatung nimmt eine Vielzahl von Formen an. So unterscheiden Burrichter und Müller (1993) zwischen exklusiver Ad-hoc-Beratung, Ressortforschung, außerordentlichen Expertenkommissionen, Gegenexpertisen sowie Problemdialogen mit oder ohne Öffentlichkeitsbeteiligung. Dieser Auflistung kann man entnehmen, daß sich die Formen wissenschaftlicher Politikberatung unterscheiden, je nachdem wie stark sie institutionalisiert und formalisiert sind, wie stark sie auf bestimmte Ressorts und/oder spezielle Problembereiche spezialisiert sind und wie sehr sie sich auf die Beschaffung und Bewertung von Daten und Informationen konzentrieren. Ungeachtet der Variabilität der Formen ist aber festzustellen: »Vorherrschend ist in der Politik nach

wie vor ein technokratisches, auf die Lieferung von Verfügungswissen reduziertes Verständnis von wissenschaftlicher Beratung« (Burrichter und Müller, 1993: 35).

Wie stark Umweltpolitik auf wissenschaftliche Beratung setzt, läßt sich am deutschen Beispiel erkennen. So hat sich die Ministerialverwaltung mit einer Vielzahl von Beratungsgremien ausgestattet, zum Beispiel mit wissenschaftlichen Beiräten, Fachbeiräten mit spezifischen Themensetzungen und gemischten Beiräten, die auch Interessenvertreter einbeziehen. Zu nennen ist vor allem der Sachverständigenrat für Umweltfragen, der bei der allgemeinen Bewertung der Regierungsarbeit eine wichtige Rolle spielt. Weiterhin ist dem Umweltministerium das Umweltbundesamt zugeordnet, das Datenmaterial sammelt und Forschung durchführt beziehungsweise in Auftrag gibt. Im Bereich der Normung spielt auch der *Verein Deutscher Ingenieure*, hier insbesondere die *Kommission Reinhaltung der Luft* eine besondere Rolle, wobei die Gremien mit externen Experten aus Behörden, Unternehmen und Instituten bestückt werden.

Im Falle der Judikative ist zu sagen, daß eine wissenschaftliche Beratung der Gerichte hauptsächlich in Form von Expertengutachten und -befragungen stattfindet. Schließlich hat sich das Parlament auch mit Beratungsgremien ausgestattet, selbst wenn dies nicht in der Breite und Tiefe geschieht wie bei der Ministerialbürokratie. Hierzu zählen die wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. Diese untergliedern sich zum einen in verschiedene wissenschaftliche Fachdienste, die den einzelnen Ausschüssen zugeordnet sind. Zum anderen ist auch der wissenschaftliche Dokumentationsdienst zu nennen, auf den die Abgeordneten zwecks Einsicht in den jeweiligen Stand der Forschung und Information zurückgreifen können. Ausschüsse können auch informelle Gespräche und Hearings anberaumen, zu denen Verbandsvertreter und Experten eingeladen werden, um Stellung zu nehmen. Schließlich ist vor allem auf die Enquete-Kommissionen zu verweisen, die es dem Bundestag erlauben, umfangreiche Forschungstätigkeiten in Auftrag zu geben. Sie fungieren zugleich als Beratungsgremien, die den Transfer zwischen wissenschaftlicher Erkenntnis und politischer Willensbildung institutionell verankern.

4.1.1. Politik und Expertise: Institutionalisierungsformen und -verfahren

Diese kurze Übersicht verdeutlicht, daß die politischen Institutionen die Wissenschaften gleich mehrfach an die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung rückbinden, und zwar über eigene Forschungs- und Dokumentationsinstitute, stärker noch über die Bestückung von

Beratungsgremien mit namhaften Wissenschaftlern und Experten sowie vor allem über die Vergabe von Gutachten und Forschungsaufträgen. Kaum eine politische Debatte oder Entscheidung wird folglich ohne einen Bezug auf den Stand von Wissenschaft und Technik auskommen. »Die wissenschaftliche Expertise ist also nicht alles, wenngleich ohne sie oft alles nichts ist« (Feldhaus, 1997: 6).

Wissenschaftlern und Experten werden drei übergeordnete Funktionen zugesprochen. Erstens sollen Wissenschaftler und Techniker die Politik beraten, wenn es um die Erforschung und Definition von Problemen geht. Denn bereits die Frage, was als Umweltproblem zu gelten hat, kann oft nur von der Wissenschaft beantwortet werden. Des Weiteren spielen sie eine Rolle bei der Erörterung allgemeiner politischer Ziele, wiewohl ihnen auch die Rolle zukommt, die Angemessenheit und Effektivität politischer Programme oder Einzelentscheidungen zu ergründen (Beck, 1986: 254-280). Zweitens sollen sie konkrete technische Artefakte und Verfahren zur Umsetzung politischer Vorgaben und zur Lösung von Umweltproblemen entwickeln. Insbesondere im Bereich der Meß- und Auswertungsverfahren, Standards und technischen Normen wird eine wissenschaftlich und technisch unterfütterte Regulierungspraxis etabliert, die ganz wesentlich auf Naturwissenschaftler, Techniker und Ingenieure angewiesen ist (Mai, 1989). Drittens spielen Experten auch bei der Kontrolle und Evaluation eine immer größere Rolle. Hierbei sind nicht nur die Experten der Behörden und Betreiber gemeint, sondern vor allem auch unabhängige Gutachter. In diesem Zusammenhang nämlich läßt sich beobachten, daß die Bedeutung der Experten durch die bereits dargelegten Privatisierungs- und Deregulierungsreformen signifikant zugenommen hat. Denn während der Staat Experten als unterstützende Verwaltungshelfer schon immer einbezogen hat (Kuhn, 1961: 11-13), werden »zunehmend auch die Umweltpflichtigen selbst durch die Normierung von Eigenkontrollpflichten und verstärkt noch durch die Pflicht zur Einschaltung externer Sachverständiger mit in die Vollzugsverantwortung einbezogen« (Steenken, 1998: 300). Dieser Bedeutungszugewinn ergibt sich nicht nur bei der Überwachung von Abfallentsorgungs- und Abwasseranlagen, sondern zeigt sich auch beim Immissionsschutz. Durch die 9. Bundesimmissionsschutzverordnung von 1993 gelten Privatgutachten nicht mehr als »sonstige Genehmigungsunterlagen«, sondern erhalten den Rang eines behördlichen Gutachtens immer dann, wenn sie in Abstimmung mit den Behörden erstellt wurden (Steenken, 1998: 300 f.). Des Weiteren stärkte das Bundesimmissionsschutzgesetz von 1990 auch die Eigenüberwachungspflicht der Betreiber und Hersteller, die diesen Aufgaben entweder durch eigene Betriebsbeauftragte oder durch lizenzierte Meßstellen oder Sachverständige nachkommen können (Laskowski, 1998: 314-318). Schließlich ist auch auf die Selbstregulierung in Form des Umwelt-Audits zu verweisen; in die-

sem Bereich ist ein eigener Tätigkeitsbereich für (unabhängige) Umweltgutachter entstanden (Laskowski, 1999; Schuppert, 1997: 573 f.).

All diese Fälle zeigen, daß Umweltverwaltungen und Unternehmen diese Expertise als »Objektivierungsinstanz« aktiv nutzen und Regulierungsaufgaben teilweise an diese weiterdelegieren. Gerade die Exekutive setzt auf Expertise, um die politische Neutralität ihrer Arbeit und die sachliche Angemessenheit der gesetzlichen Verfügungen zu untermauern. Und der Staat scheint immer stärker auf (unabhängige) Experten zu rekurrieren, um mögliche Irrationalitäten sowohl der Verrechtlichung und Bürokratisierung als auch der (partei)politischen Auseinandersetzungen und Interessenkämpfe zu konterkarieren. »One of the great paradoxes of the regulatory process is that scientific and economic analyses are championed as both a means of limiting and directing administrative discretion and as a means of insulating administrative decision making from external pressures« (Bryner, 1987: 41). Im Zuge dieser Entwicklung orientiert sich der regulierende und supervidierende Staat damit auch stärker an der Sicherstellung qualifikatorischer und verfahrenstechnischer Mindeststandards gutachterlicher Tätigkeit. Denn nun gilt es zu gewährleisten, daß die einbestellten Experten dem Anspruch einer objektivierenden Beratung, Begutachtung und Kontrolle überhaupt gerecht werden (Laskowski, 1999: 109-112). Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die Privatisierungs- und Deregulierungsreformen der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts eher eine Flexibilisierung und Vereinfachung der Verfahren zum Ziel hatten. Nicht zufälligerweise wird deshalb auch an der Qualifikation und Unabhängigkeit vieler Experten gezweifelt (Steenken, 1998: 303-310).

Vor diesem Hintergrund ergibt sich eine grundlegende Ambivalenz politikrelevanter Expertise, die Russel und Gruber (1987) als ehemalige Mitarbeiter der EPA am Beispiel der Risikobewertung veranschaulichen. Die Autoren stellen nämlich fest, daß die wissenschaftliche Politikberatung oft zwischen allen Stühlen sitzt. »Risk assessment ... is a shotgun wedding between science and law«, denn »attempts to use scientific evidence and techniques in the context of legal and administrative procedure ... often fails to fully satisfy either the people who advocate, draft and administer environmental law or members of the scientific community« (Russel und Gruber, 1987: 286). So ist die EPA gesetzlich dazu verpflichtet, wissenschaftliches »risk assessment« selbst zu betreiben, aber das »risk management« alleine der Politik zu überlassen. Die EPA soll nämlich vor einer zu starken Politisierung bewahrt werden, und hierfür wurde ein formalisiertes Richtlinien-system entwickelt, das detailliert festlegt, welche wissenschaftlichen Ergebnisse welche Rückschlüsse auf die Gefährlichkeit bestimmter Substanzen zulassen, welche mathematischen Verfahren für die Übertragung von Erkenntnissen aus Tierversuchen auf den Menschen zu verwenden sind etc. Nur Ergeb-

nisse, die diesen Kriterien entsprechen, dürfen der Politik dann zur abschließenden Bewertung vorgelegt werden. Allerdings haben sich Wertentscheidungen kaum gänzlich ausschließen lassen, weshalb der Versuch der prozeduralen Einhegung einer ›unpolitischen‹, weil rein ›objektiven‹ Erkenntnissuche allen Beteiligten die Grenzen wissenschaftlicher Politikberatung vor Augen geführt hat (Bryner, 1987; Jasanoff, 1990: 84-122). »Risk assessments governed by guidelines only provide for consistency and orderly decision making. They do not give certainty in the scientific sense« (Russel und Gruber, 1987: 287).

Zudem blieb der Wunsch nach einem politikfreien Raum administrativer Regulierungsarbeit weitestgehend unerfüllt, denn die EPA sah sich vielfältigen Eingriffen durch Gerichte, Kongreß und Präsident ausgesetzt. Die EPA mußte sich zum Beispiel vielfältigen zeitlichen und sachlichen Vorgaben anpassen, was dazu führte, daß es häufig nicht möglich war, eine Studie detailliert und langfristig genug anzulegen, da sich die von der Politik gesetzten Prioritäten zwischenzeitlich änderten und die einmal veranschlagten Ressourcen der EPA für neue Projekte abgezogen werden mußten. In vielen Fällen setzte sich die EPA dabei selbst unter Zugzwang, da sie Ergebnisse über potentielle neue Risiken an die Politik weiterleitete, bevor die in Auftrag gegebenen Untersuchungen einigermaßen befriedigend abgeschlossen werden konnten (Russel und Gruber, 1987).

Dieses Beispiel veranschaulicht das schwierige Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik, das in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren verstärkt in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion rezipiert wurde (Jasanoff, 1987; 1990: 39-60). So hat man in den USA mit der Etablierung unabhängiger Regulierungsbehörden zwar den Versuch unternommen, den adversiellen Interessenkampf durch eine Ausrichtung an mehr Objektivität und Sachlichkeit zu befrieden. Diese Hoffnungen wurden allerdings nicht erfüllt, denn statt den kompetitiv-adversiellen Politikstil zu ›versachlichen‹ und zu befrieden, politisierte der Interessenkampf die Wissenschaften, je mehr die langwierige wissenschaftliche Erkenntnissuche in den Strudel des tagespolitischen Handlungsdrucks geriet und je mehr der wissenschaftsinterne Dissens in einen »Krieg der Studien« mündete (Jauß, 1999: 181; Kuhn, 1961: 12). Gerade die Einbindung wissenschaftlicher Expertise brachte somit paradoxerweise ein doppeltes Risiko mit sich, das heißt eine mögliche Diskreditierung des irrationalen politischen ›bargainings‹ einerseits und eine Infragestellung der Güte wissenschaftlicher Forschung und Politikberatung andererseits (Wagner, 1992; Jasanoff, 1995: 204-218).

Die institutionelle Verkopplung von Politik und Wissenschaften ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich organisiert (Friedman und Friedman, 1988; Singer, 1993). Nach Renn (1995) lassen sich vier idealtypi-

sche Stile der Nutzung wissenschaftlicher Expertise unterscheiden (»adversarial, fiduciary, consensual and corporatist styles«), die sich mit leichten Modifikationen auf die von uns untersuchten Länder anwenden lassen. Nehmen wir den bereits angeführten Fall der USA, so basiert die Einbindung von Expertise auf einer Prozeduralisierung der Wahrheitsfindung unter Beibehaltung weitreichender demokratischer Partizipationsgarantien. Zu diesem Zweck hat der Kongreß auch eine Reihe von Verfahrensvorgaben oder ›rules‹, Entscheidungsfindungsregeln und -kriterien (zum Beispiel Sicherheitsmargen, ›best available technologies‹, ›risk assessment‹ oder ›cost-benefit analysis‹) formuliert, die den Ermessensspielraum der Regulierungsbehörden einschränken und das Verfahren transparenter und kontrollierbarer machen sollen. Sie legen auch fest, welche Entscheidungsgrundlagen wie bewertet, gewichtet und miteinander abgeglichen werden sollen (Bryner, 1987: 42-45). Diese formellen Verfahren sollen ja gerade den breiten und fragmentarischen ›Markt‹ an Experten (Institute, ›think tanks‹, Forschungslabors, Universitäten etc.) erfassen helfen und Expertise kompetitiv nutzbar machen. Zugleich sind »all arguments (...) open to public scrutiny (freedom of information) and the process of balancing argument and counter-argument is transparent to outside observers« (Renn, 1995: 151 f.). Unter diesen Umständen wird die Einbindung wissenschaftlicher Expertise immer eine Gefährdung ihrer Geltungsansprüche mit sich bringen.

Anders verhält es sich in Großbritannien, wo es zwar auch ein weitverzweigtes Netz von halbstaatlichen und unabhängigen Instituten, Forschungseinrichtungen oder Universitäten gibt, die in die ausgefächerte Beratungs- und Konsultationspraxis der einzelnen ›policy communities‹ eingebunden sind. Allerdings führen die bereits beschriebenen Beziehungsstrukturen innerhalb der ›policy communities‹ nicht zur Politisierung der wissenschaftlichen Debatten, zumal die Wahrheitsfindung nicht unabhängig von der Kompromißfindung und der Suche nach praktikablen Lösungen geschieht. Die britische Umweltpolitik spricht der Expertise sogar eine besonders wichtige Rolle zu (Boehmer-Christiansen und Weidner, 1995: 120-124), wobei aber die Ausrichtung an ›sound science‹ gerade den Aspekt des bewährten und erprobten Wissens betont und deshalb weniger die theoretisch-analytische als die empirische Qualität wissenschaftlicher Expertise wertschätzt.

In Deutschland geschieht die institutionelle Anbindung vornehmlich durch die Aktivierung wissenschaftlicher und technischer Gemeinschaften, insbesondere durch die Übertragung bestimmter Beratungs- und Regulierungsaufgaben an eigens gegründete und durch die akademische Gemeinschaft bestückte Organe (zum Beispiel Sachverständigenrat für Umweltfragen) oder an bestehende Berufs- und Fachverbände (zum Beispiel den Verein deutscher Ingenieure), die ihre Mitglieder und Arbeitsformen weitestgehend autonom bestimmen sollen. Diese institutionelle

Einbringung wissenschaftlicher Expertise betont eine konsensuelle Perspektive, »based on a closed circle of influential actors who negotiate behind closed doors. Social groups and scientists work together to reach a predefined goal. Controversy is not present and conflicts are reconciled on a one-to-one basis before formal negotiations take place« (Renn, 1995: 152). Hier handelt es sich also weniger um eine instrumentelle Einbindung wissenschaftlicher Expertise, sondern um eine Übertragung spezifischer Aufgaben an die »scientific communities«, wodurch sich auch eine graduelle Verwissenschaftlichung der politischen Arenen ergibt.

Ganz anders gestaltet sich dies in Frankreich, denn hier ist der »decision-making process ... confined to a group of patrons who are obliged to make the »common good« the guiding principle of their action« (Renn, 1995: 152). Forschung und Entwicklung stehen deutlich unter der Ägide des Staates (Friedman und Friedman, 1988: 43) oder der (zum Teil ehemals staatseigenen) Industrieunternehmen und Energieerzeuger, die miteinander kooperieren und einen technokratischen Diskurs zwischen Administration und Industrie »bedienen«. »Scientists outside the policy-making circles are used as consultants at the discretion of the patrons. (...) Advisors are selected according to national prestige or personal affiliations« (Friedman und Friedman, 1988: 43). Eine öffentliche Austragung und Diskussion wissenschaftlicher Forschung bleibt weitestgehend aus (Borgards, 2001: 99 f.). Zugleich haben kleinere unabhängige Institute bisher eine genauso marginale Rolle gespielt wie primär medizinisch oder ökologisch interessierte Forschung. Eine Polarisierung zwischen dem dominanten technokratischen Diskurs und einem radikal-kritischen Gegendiskurs ist die zwangsläufige Folge dieser institutionellen Einbindung von Expertise (Julliard, 1997: 41-84).

In all den Ländern ist die genannte Ambivalenz institutionell verankert, und diese kann sich handlungstheoretisch betrachtet zu einem Dilemma auswachsen. Auf der einen Seite achten alle Akteure explizit auf eine klare Ausdifferenzierung zwischen wissenschaftlich-technischer Beratung und der endgültigen politischen Entscheidungsfindung. In der Tat betonen alle Teilnehmer am politischen Prozeß, daß es den Politikern beziehungsweise Gerichten obliegt, allgemein bindende Entscheidungen zu treffen und rechtlich zu sanktionieren. Wissenschaftlich-technische Expertise ist zu einem unerläßlichen Faktor bei der Bestimmung angemessener und verhältnismäßiger Maßnahmen geworden, bei denen aber das wissenschaftlich Notwendige und technisch Realisierbare stets mit dem rechtlich Gebotenen, gesellschaftlich Wünschbaren und wirtschaftlich Machbaren abgestimmt und politisch festgelegt werden muß (Majone, 1982, 1984; Zintl, 2001). Wissenschaftler und Techniker können ihre Glaubwürdigkeit als Berater und Experten nur durch eine funktional spezifizierte Handlungsorientierung oder Fiktion (Schimank, 1988;

1992 a) sichern, wonach ihr Handeln ausschließlich der Wahrheitsfindung dient und nicht etwa politischen oder wirtschaftlichen Opportunitätsabwägungen. »Solange der Experte kraft seines exklusiven Fachwissens als *Hilfsperson der Behörden* wirkt und die verschiedenen Möglichkeiten aus der Perspektive des Spezialisten so beleuchtet, daß die verantwortlich entscheidenden Behörden dieses Gutachten dann aus eigener Einsicht nochmals prüfen und bewerten können, besteht keinerlei Anlaß zur Beunruhigung« (Kuhn, 1961: 11 f.).

Experten und Wissenschaftler müssen in dieser Hinsicht desinteressiert sein, weshalb der Vorwurf politischer Neigungen oder wirtschaftlicher Interessen der Glaubwürdigkeit und dem Geltungsanspruch wissenschaftlicher Expertisen schadet. Eine umgekehrte funktionale Spezifizierung gilt dann für Politiker, die sich nicht hinter der Suche nach der letzten wissenschaftlichen Gewißheit verschanzen können, da sie bei Handlungsbedarf präventiv agieren und dabei auf verschiedene Interessen und Werte Rücksicht nehmen müssen. Selbst technische Grenzwerte und Normen sind dann immer ein politisches Instrument, sobald sie nicht mehr nur dem eigentlichen »Stand der Forschung« entsprechen, sondern als kollektiv verbindliche Ge- und Verbote etabliert werden (Majone, 1984; Zintl, 2001). Allerdings mindern diese funktional-institutionellen Zuweisungen den Einfluß der Experten nicht in proportionalem Verhältnis, denn die faktische Definitionsmacht der Wissenschaften und Experten in bezug auf Probleme, situative Umstände und Kontexte, Kosten und Risiken, sachliche Angemessenheit und Praktikabilität von Maßnahmen macht Expertisen zu einem wichtigen Eckpfeiler der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung, Rechtsetzung und -sprechung, administrativen Kontrolle und Implementation (Renn, 1995; Jasanoff, 1987). Das heißt zunächst, daß Experten und Wissenschaftler Sachzwänge zu ermitteln helfen, die den Gestaltungsspielraum der Politik zusehends eingrenzen (Kuhn, 1961; Pilz, 1998; Scharpf, 1998: 336-341; Bleses und Rose, 1998: 267-275). Diese Vorstellung einer Zurückdrängung des politischen Raums kommt der funktionalistischen Differenzierungstheorie entgegen, da sie suggeriert, daß sich der Steuerungsradius der politischen Institutionen notwendigerweise auf die Wahl von Optionen beschränkt – wenn die ermittelten Sachfragen überhaupt noch einer politischen Entscheidung bedürfen. Dieser an der Funktion politischer Institutionen orientierte Politikbegriff übersieht aber ein wichtiges Strukturmerkmal staatlicher Herrschaftsformen. Denn nach Weber entstand auf der Grundlage des legal-bürokratischen Staates eine Form der Herrschaft, die sich der »Informiertheit über den Sachverhalt« bedient (Wolf, 1988) und damit eine »Politik ohne Politiker« (Schnabel, 1979) fördert, gerade um sachlich-rationale, nicht willkürliche und unverhältnismäßige Maßnahmen zu entwickeln und zu rechtfertigen. Diese »Herrschaft kraft Wissen«

(Weber, 1980: 129) scheint Legitimationsdefizite der bürokratisch-legalen Herrschaftsform zu mildern beziehungsweise zu überdecken. Denn durch die Aufwertung des professionellen Sachverstands strebt die staatliche Bürokratie nach einer Unanfechtbarkeit ihres Handelns. »Administrative activity is viewed primarily as a neutral, nonpolitical calculation of the costs and benefits of alternatives, where economic and technical formulas and norms are sufficient guides for governmental action« (Bryner, 1987: 57).

4.1.2. ›Technischer Staat‹ zwischen Sachzwängen und Politik

Vor diesem Hintergrund übernimmt die funktional-institutionelle Trennung von Wissenschaft und Politik selbst eine Funktion, nämlich die Legitimierung von Herrschaft. Denn die institutionelle Differenzierung wahrt die funktionale Illusion, daß der demokratische Souverän politischer Hauptakteur bleibt, während Wissenschaft und Technik nur als unterstützende und ermöglichende Elemente hinzutreten. In dieser Perspektive ersetzen Wissenschaftler und Experten die Demokratie nicht durch eine Expertokratie, sondern fungieren bloß als ein wichtiges Instrument der Rationalisierung demokratischer Politik. Ob diese Rationalisierung die politischen Gestaltungsspielräume aber unberührt läßt und ob sie demokratieverträglich ist, gehört zu den umstrittenen Fragen der sozialwissenschaftlichen Diskussion.

Vor allem Helmut Schelsky hat die Forderung nach einer Rationalisierung der Politik in radikaler Form vertreten. So stellt er zunächst fest, daß »der institutionalisierte wissenschaftliche Sach- und Fachverstand inzwischen zu einer unentbehrlichen, autonom zu stellenden Instanz für eine gesetzgebende und regierende rationale Politik geworden« ist (Schelsky, 1980: 9). Dies ist vor allem der Fall, weil dieser Fachverstand eine sachgerechte Problembewältigung erschließt, da er Ursachen, Wirkungszusammenhänge und Szenarien ermittelt und damit die notwendigen Voraussetzungen für eine vernünftige Politik schafft. Darüber hinaus aber führt Expertise auch zu einer Versachlichung der Politik selbst, wodurch Fehlentwicklungen der von Parteien und Medien geprägten Demokratie kompensiert werden können. Denn die »Medienpublizität« verleitet Amtsträger zu einer »Haltung der Anbiederung und Timidität« (Schelsky, 1980: 12). Dadurch dominieren subjektive Meinungsurteile und emotional manipulierende Werbekampagnen nicht nur den parteipolitisch bestückten Gesetzgeber, sondern schließlich auch die bis dahin sachgebundene Exekutive, »da ihre sich steigernde Parteiengebundenheit ihre autonome Sachverantwortung psychologisch und *de facto* immer mehr abbaut« (Schelsky, 1980: 10). Vor diesem Hintergrund kann nur eine höhere Sachverantwortung die Rationalität der Politik wieder-

herstellen, weshalb Schelsky die Expertengremien als wichtiges Antidot einer Parteien- und Mediendemokratie betrachtet. Diese Forderung nach Versachlichung und Verwissenschaftlichung impliziert aber nicht notwendigerweise eine Auflösung der Politik, denn die Legitimität der entsprechenden Expertengremien kann nach Schelsky nicht ausschließlich aus der Anerkennung ihrer Fachkollegen und der Forschungspraxis entspringen. Das heißt, eine politische Legitimität kann nicht wissenschaftlich hergestellt oder gesichert werden. Vielmehr fordert Schelsky eine Verankerung von Expertise innerhalb des politisch-institutionellen Raums, denn: »ihre Funktion im Entstehen der juridisch-gesetzgeberischen Rationalität besteht in dem nach Regeln vorgegebenen Zusammen- und zugleich Gegeneinanderwirken im Vorgang der Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung« (Schelsky, 1980: 9) – was in einer fachlich besetzten ›Kammer‹ seinen institutionellen Niederschlag finden könnte.

Nach Meinung Schelskys verändert sich also im modernen Staat zwangsläufig die Form der Macht und Machtausübung. Denn in der technisch-wissenschaftlichen Zivilisation ist ein Wandel der Herrschaft im Gange, wonach

»das Herrschaftsverhältnis seine alte persönliche Beziehung der Macht von Personen über Personen verliert, an die Stelle der politischen Normen und Gesetze aber Sachgesetzlichkeiten der wissenschaftlich-technischen Zivilisation treten, die nicht als politische Entscheidungen setzbar und als Gesinnungs- oder Weltanschauungsnormen nicht verstehbar sind. Damit verliert auch die Idee der Demokratie sozusagen ihre klassische Substanz: an die Stelle eines politischen Volkswillens tritt die Sachgesetzlichkeit, die der Mensch als Wissenschaft und Arbeit selbst produziert« (Schelsky, 1961: 21 f.).

Hier wandeln sich überkommene Vorstellungen von Herrschaft, Legitimität und Staatsraison, denn der Staat wird zu einem ›technischen Staat‹. Dies ist nicht so sehr im Sinne der Technokratie als Herrschaft einer wissenschaftlich-technischen Elite zu verstehen. Denn Schelsky geht es nicht um die Usurpation der Macht durch die Experten. Vielmehr verweist er auf die Herrschaft der Sachzwänge, die den politischen Gestaltungsraum bis zur Unkenntlichkeit verringern und denen sich die politischen Institutionen offensiv stellen müssen. So sind es weniger die Interessengruppen oder Ideologien, die den Staat und seine Entscheidungsträger leiten. Die verhandelnden Akteure und die diskutierten Maßnahmen sind nur dann von Relevanz, wenn sie sich auf technisch-wissenschaftliche Erkenntnisse stützen und Sachzwänge in ihrem Sinne geltend machen können. Der ›technische Staat‹ ist deshalb unpolitisch, kann aber durch die gezielte Förderung von Wissenschaft und Technik den eigenen Handlungsradius erweitern. Er unterliegt damit einer ambi-

valenten, zum Teil paradoxen Entwicklung: »Je besser die Technik und Wissenschaft, um so geringer der Spielraum politischer Entscheidung. Im Grunde genommen können wir diese Tendenz zu einer Minimierung der politischen Entscheidungen im Staate bei ständiger Kompetenzerweiterung des Staates ja heute bereits deutlich feststellen« (Schelsky, 1961: 28).

Schelsky sieht diese Entwicklung positiv, da sie die Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft steigert. Allerdings fügt er hinzu, daß die Demokratie als Orientierungspunkt und Primat der Politik nur noch ein uneffektives Mittel darstellt. Eine Rationalisierung der Politik macht deshalb einen Funktionswandel demokratischer Institutionen notwendig: »Wenn die politischen Entscheidungen der Staatsführung nach wissenschaftlich kontrollierten Sachgesetzmäßigkeiten fallen, dann ist die Regierung ein Organ der Verwaltung von Sachnotwendigkeiten, das Parlament ein Kontrollorgan für sachliche Richtigkeit geworden« (Schelsky, 1961: 29). Der Souverän, das heißt die Bevölkerung, ist in diesem Porträt des modernen Staates nicht mehr Ursprung und Referenzpunkt der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung, sondern vielmehr Objekt einer Politik der Sachzwänge. Folglich machen sich demokratische Tugenden und die politische Reife eines Souveräns daran fest, wie nüchtern er die Existenz von Sachzwängen, die daraus resultierende Eingrenzung politischer Gestaltungsräume und eine Politik des sachlich Gebotenen akzeptiert (Scharpf, 1998: 336-341). Demokratie ist folglich nicht mehr Herrschaft des Volkes, sondern primär Aufklärung der Bevölkerung (Stark, 1998: 147-159).

Die Position Schelskys ist schon früh und eingehend kritisiert worden. So hat Habermas (1969) Schelsky eine ideologisch verblendete Bestandsaufnahme und Analyse vorgeworfen, die nicht nur zu normativ bedenklichen Schlüssen führt, sondern auch in der Tatsachenbeschreibung von falschen Beobachtungen ausgeht. Nach Habermas orientiert sich eine solche Beschreibung an der Idee der Technokratie oder des Dezisionismus; ersteres als Herrschaft der Experten und Experteneliten verstanden, zweiteres als eine politische Absegnung andernorts vorformulierter Entscheidungen (Habermas, 1969: 120-131). Der von ihm favorisierte Pragmatismus geht demgegenüber von der Vorläufigkeit und Unsicherheit wissenschaftlicher Erkenntnisse und von der Notwendigkeit einer Abgleichung zwischen diesen wissenschaftlichen Evidenzen und einer kollektiven Willensbildung und Entscheidungsfindung aus. Abgesehen vom normativen Gehalt dieses Pragmatismus enthält sein demokratieverträgliches Modell auch einige analytische Überlegungen, die der Diskussion über die Rolle wissenschaftlicher und technischer Expertise insgesamt zugrunde liegen. So läßt sich mit Verweis auf Habermas' späteres Werk hervorheben, daß Politik nicht nur Sachlösungen generieren, sondern auch gesellschaftliche Integrationsleistun-

gen erbringen muß (Habermas, 1981 II: 394-412). Eine technokratische und dezisionistische Politik kann dies nur bedingt, da sie die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung ihrer Verständigungsorientierung beraubt und auf eine bloß instrumentelle Logik der Herrschaftssicherung durch Verfahren oder Rituale reduziert. Des weiteren unterstellt eine technokratische und dezisionistische Politik, daß sie den Sachproblemen kognitiv gewachsen sei und deshalb keiner weiteren Deliberation bedürfe – wodurch sie aber gesellschaftliche Potentiale verschenkt (Habermas, 1994: 427). Deliberative Politikformen sind darum nicht als dysfunktionale Momente zu verstehen, sondern rationalisieren Politik ihrerseits – und zwar im Hinblick auf sachbezogene Diskurse wie auch in bezug auf normative Standards *richtiger* Entscheidungen (Schmalz-Bruns, 1995: 221).

Zweitens ist gegen die technokratische und dezisionistische Position anzumerken, daß Sachzwänge nicht so eindeutig zu verstehen sind, wie dies den Anschein haben mag. Für Schelsky stecken Sachzwänge den Rahmen dessen ab, was als rationale Handlungsoptionen zu gelten hat, und bilden dann auch einen objektiven Bezugspunkt für die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung. Die Unumstößlichkeit dieser Sachzwänge, wie auch die Möglichkeit einer wissenschaftlichen Bestimmung derselben sind für Schelsky zweifelsfrei gegeben, weshalb eine Anpassung an diese Eckpunkte nicht nur möglich, sondern als Gebot und Tugend »guter« Politik zugleich auch notwendig ist.¹ Diese Position ist aus heutigem Wissensstand überzogen. Denn Sachzwänge sind zwar ein struktureller Faktor der Politik. Zum Teil aber haben wir es mit politisch hergestellten Sachzwängen zu tun. Zum Teil ist es vereinfachend anzunehmen, Politik könne auf gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen aufbauen. So hat Beck (1986: 254-280) darauf verwiesen, daß eindeutige und unumstößliche Erkenntnisse nicht die Regel sind. Statt dessen ergeben sich vielfältige zwischen- und innerdisziplinäre

1 Die tiefgreifenden Veränderungen, die die technisch-wissenschaftliche Zivilisation in allen Bereichen des Lebens nach sich zieht, können nicht aufgehoben oder nach Belieben umgelenkt oder umgekehrt werden. Er stellt sich deshalb auch gegen die »falschen Dramatisierungen kulturkritischer Art« (Schelsky, 1961: 32), die sich gegen Realitäten wehren, wo es doch darum geht, sich vernünftig anzupassen. Die einzige Lösung ist für ihn eine metaphysische, die in der Notwendigkeit eines Identitätswechsels verankert ist. Hier unterscheidet er zwischen metaphysischem Solipsismus (Heilssuche im Glaubens- und Überzeugungspluralismus), metaphysischem Nihilismus (der der Zivilisation durch eine Nichtigkeitserklärung entrinnen will) und einer metaphysischen Dauerreflexion, durch die »das denkende Subjekt seiner eigenen Vergegenständlichung immer vorauszu-eilen trachtet und sich so seiner Überlegenheit über seinen eigenen Weltprozeß versichert« (Schelsky, 1961: 45).

re Dispute, die regelmäßig politisch überlagert werden, sobald verschiedene wissenschaftliche Standpunkte zu Referenzpunkten unterschiedlicher politischer Programme oder alternativer Entscheidungsgrundlagen werden. Denn der wissenschaftliche Diskurs nutzt den Dissens als Mittel der Wahrheitsfindung, und dies liefert dem politischen Widerstreit der Interessen reichhaltigen Stoff für divergierende Handlungsempfehlungen.

Unter diesen Umständen geht der Bedeutungsgewinn wissenschaftlicher Politikberatung mit einer Erosion der Glaubwürdigkeit wissenschaftlicher Expertise einher. Denn die über die Politikberatung »nach außen« getragenen fachdisziplinären Divergenzen stellen die Wissenschaften vor Rechtfertigungsprobleme. Argumentieren die Wissenschaftler, daß diese Divergenzen (im Idealfall) mittel- oder langfristig geklärt oder behoben werden könnten, so gilt dies im unmittelbaren Verwendungszusammenhang wissenschaftlicher Expertise aber nicht. Vielmehr setzt sich der Eindruck durch, »daß man bei jedem Problem für jede Auffassung einen Wissenschaftler finden kann, der sich die gewünschte Meinung zu eigen macht und sie mittels einer wissenschaftlichen Expertise im Brustton der Überzeugung vertritt« (Feldhaus, 1997: 7). Unter diesen Umständen gewinnen die Glaubwürdigkeit, Vertrauenswürdigkeit und Eloquenz des individuellen Experten immer mehr an Bedeutung. Dies ist paradox, vertritt doch der wissenschaftliche Diskurs den Standpunkt, daß Annahmen, Methoden und Ergebnisse unabhängig von der Person, sozusagen auf rein sachlicher Ebene Geltung beanspruchen und auf einer solchen auch überzeugen sollen (Feldhaus, 1997: 26-30). Im politischen Beratungs- und Diskussionszusammenhang gerät die Glaubwürdigkeit des Wissenschaftlers zu einem wesentlichen Bezugspunkt des Vertrauens in die Richtigkeit und Güte der Ergebnisse (Rifkin, 1994). Kann diese Glaubwürdigkeit nicht mehr über die forschenden Personen hergestellt werden, so schlägt sich diese skeptische Haltung der wissenschaftlichen Wahrheitsfindung gegenüber nieder.

Drittens ist zu sagen, daß Expertise keinesfalls ein gesellschaftlich gleich verteiltes Gut ist, das folglich auch nicht politisch neutral »eingespeist« werden kann. So hatte Weber bereits darauf verwiesen, daß Wissenseherrschaft den Machtvorsprung der Fachbeamten gegenüber dem Souverän zementiert, zugleich aber auch einen Vorsprung der privatwirtschaftlichen Interessen gegenüber der Staatsverwaltung strukturell verankert (Weber, 1980: 129). Denn gerade am Beispiel der Luftreinhaltung wird offenkundig, daß die Unternehmen zu den eigentlichen Experten im Bereich der technischen Normierung gehören, hier auch die entsprechenden Gremien oder Verbände bestücken und mit diesem Wissen sehr strategisch umgehen. Eine Rationalisierung der Politik wird deshalb durch die Einbindung von Experten keineswegs pauschal und automatisch erfolgen. Vielmehr bedarf es institutioneller Mindest-

standards und »Spielregeln«, die festlegen, welche Expertise eingeholt und in welcher Form sie gewichtet wird. Wie wir noch zeigen werden, orientieren sich diese Regeln nicht nur an Verfahren, die in der Wissenschaftsgemeinschaft selbst etabliert sind (zum Beispiel Verfahren der »peer-review«). Sie werden auch von Vorstellungen und Prinzipien geleitet, die den institutionalisierten Politikstil insgesamt charakterisieren (zum Beispiel Öffentlichkeit, Pluralismus und Wettstreit der Expertisen im Fall der USA). Im Bereich der Politikberatung differenziert sich sogar eine eigene Sphäre der »trans-science« heraus (Majone, 1984; Jasanoff, 1987), in der es nicht nur um eine bloße Übermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse geht. Vielmehr entsteht hier ein eigenes Feld anwendungsbezogener Forschung und Analyse, denen es um eine problemorientierte Erkenntnisgewinnung mit unmittelbarem Anwendungsbezug geht.

Viertens spielen auch in der Wissenschaft Wert- und Deutungsmuster eine Rolle, wenn es um die Analyse und Bewertung von Untersuchungsgegenständen geht. Dies veranschaulicht beispielsweise eine Studie von Barke und Jenkins-Smith (1993), die sich mit den Vorstellungen US-amerikanischer Wissenschaftler von der Gefährlichkeit der Atomenergie (insbesondere des nuklearen Abfalls) beschäftigte. Die Risikowahrnehmung der Wissenschaftler verschiedener Disziplinen wurde miteinander verglichen und zugleich von der Risikowahrnehmung der Laien, insbesondere der Umweltaktivisten, abgesetzt. Dabei kommen Barke und Jenkins-Smith zu dem Ergebnis, daß unter den Wissenschaftlern die Risikowahrnehmung in Abhängigkeit vom Fachgebiet variiert. »Life scientists« (Mediziner, Biologen) sehen das größte Risiko in der Handhabung nuklearer Abfälle, Physiker, Ingenieure und Chemiker das geringste – was die Autoren auf verschiedene »belief-systems« zurückführen.

»Life scientists tend to (a) have the greatest perception of level of overall risks, (b) be most averse to imposing risks (even very small ones) on unconsenting individuals, and (c) tend to view the requirements for environmental management to be the most draconian. At the other end of the spectrum are the physical scientists and engineers. The respondents perceive the lowest level of risk from nuclear energy and nuclear waste management. They also tend (a) to perceive overall environmental risks to be relatively slight, (b) to be more willing to impose slight risks on unconsenting individuals, and (c) tend to prefer more environmental regulations even if drastic lifestyle changes are required« (Barke und Jenkins-Smith, 1993: 436).

Auch die arbeitgebende Institution wirkt sich auf die Risikowahrnehmung der Befragten aus. Wer an einer Universität, in einer einzelstaatlichen oder kommunalen Behörde arbeitet, hält demnach die Atomenergie für riskanter als jemand, der in der Wirtschaftsberatung, einem privaten Forschungslabor oder einer Bundesbehörde beschäftigt ist.

Letztere legen gleichzeitig mehr Wert auf »economic competitiveness« und »national defense« als auf den Umweltschutz und sehen es als unvermeidlich an, daß Risiken gegen den Willen einer nicht-einsichtigen Bevölkerung eingegangen werden, damit die Gesellschaft überleben und sich entfalten kann. Naturwissenschaftler aller erwähnten Kategorien sehen wiederum Risiken weniger brisant beziehungsweise sind eher bereit diese Risiken einzugehen als Geisteswissenschaftler, so daß von einem »gulf« zwischen diesen zwei Wissenskulturen gesprochen werden kann (Barke und Jenkins-Smith, 1993: 438). Wissenschaftler (Natur- und Geisteswissenschaftler) haben schließlich eine geringere Risikowahrnehmung als die allgemeine Öffentlichkeit, und deren Risikowahrnehmung ist wiederum geringer ausgeprägt als die der Mitglieder von Umweltorganisationen (Barke und Jenkins-Smith, 1993: 428). Die Ergebnisse verdeutlichen, daß Deutungs- und Wertesysteme je nach Rationalitäts-, Verwendungs- und Erfahrungskontext sehr stark variieren können. Gerade die Risiko- und Umweltsoziologie hat aus diesem Grund immer wieder darauf verwiesen, daß »wissenschaftliche« und »soziale« Rationalitäten keineswegs im Sinne einer Höherwertigkeit hierarchisch aufeinander bezogen werden können, sondern vielmehr als alternative, zum Teil konträre Deutungs- und Diskursformen angesehen werden müssen (Beck, 1986: 67-95).

Fünftens ist darauf hingewiesen worden, daß Experten auch partikulare Interessen vertreten können. Denn Experten oder Gutachter können den Interessen ihrer Arbeit- oder Auftraggeber verifikatorisch zuarbeiten. Dieses Risiko wächst, je mehr beispielsweise das Kooperationsprinzip bei der Bewältigung von Umweltproblemen auf die Eigenüberwachung und Selbstregulierung der Betreiber und Hersteller setzt und diese Arbeiten an Gutachter oder Experten weiterdelegiert – wie dies im Bereich des Immissionsschutzes seit den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts vermehrt der Fall ist (Steenken, 1998; Laskowski, 1999). Denn der Expertenstatus wird durchaus großzügig verliehen, womit auch Betriebsbeauftragte gutachterliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit anlagebezogenen Genehmigungs- und Kontrollverfahren übernehmen (Steenken, 1998: 303-305). Diese Risiken gilt es natürlich durch kluge rechtliche Verfahrensaufgaben oder Mindeststandards zu vermeiden. Allerdings sind sie nicht pauschal zu umgehen. Des weiteren ist darauf hinzuweisen, daß Experten oder Wissenschaftler selbst als Interessenpartei auftreten können, sofern hier »wissenschaftliche Interessen« betroffen sind. Die Wissenschaften sind zwar politisch uninteressiert, denn »their major aim is improved understanding, not the solving of problems through the application of knowledge« (Boehmer-Christiansen, 1995: 280). Dennoch bedeutet dies keineswegs, daß Wissenschaftler an und für sich keine Interessen besitzen, die sie als Profession zu verfolgen haben. Ihnen liegt vor allem an der Fortführung

ihrer Arbeit, und das heißt unter anderem, daß sie an einer Nachfrage nach wissenschaftlichen Erkenntnissen interessiert sind.

»By specializing in the production of »policy-relevant« findings for government, the role of science as a political actor is increased, for it must try to shape policy to serve its own, always threatened, project and create demand for future knowledge. Research has a direct interest in ensuring the adoption of research intensive policies, and hence in uncertainty and the identification of research intensive problems. Scientists and engineers have a stake in uncertain problems that appear solvable, as well as in the development of new technologies that improve their capacity to measure and observe. Research institutions do not, therefore, make independent or value-free policy-advisors« (Boehmer-Christiansen, 1995: 280).

Boehmer-Christiansen argumentiert weiterhin, daß Forschungsorganisationen und Beratungsfirmen sogar als »pressure groups« agieren, wie dies im Umweltbereich zu beobachten ist.

Politikberatung führt auf diesem Wege strategische Erwägungen in die wissenschaftliche Forschung ein. Zur gleichen Zeit aber instrumentalisieren die politischen Eliten wissenschaftliche Forschung und Beratung im Sinne einer symbolischen Rechtfertigung ihrer Politik und einer Forcierung eingeschlagener Problemlösungsstrategien. Diese differentielle Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnis hat weitreichende Rückwirkungen auf die Wissenschaften, denn Forschungsrichtungen oder -schulen, Themenbereiche, Fragestellungen und Erkenntnisse werden unterschiedlich gefördert oder ignoriert. Dies trifft zum Beispiel auf die naturwissenschaftliche Forschung und Diskussion zu. Denn nach Boehmer-Christiansen ist das innovative Potential der Ökologie nicht genutzt worden. Statt dessen orientiert sich die Politik an einer systemkonformen Wissensgenerierung: »They have escaped the influence of the natural science research enterprise and selected from knowledge available on environmental risks and threats those which appear solvable by technological »fixes« and hence investment-cum-regulation« (Boehmer-Christiansen, 1995: 277). Durch das Interesse an sauberen Technologien, neuen Materialien und Produkten (Biotechnologie, Telematik, Datenautobahnen u. a.) gerät Umweltschutz zur Technikförderung, die es wiederum erlaubt, sich einen Entwicklungsvorsprung auf dem kompetitiven Weltmarkt zu sichern.

Schließlich ist zu beobachten, daß mit der stetigen Politisierung der wissenschaftlichen Beratung die Grenzen wissenschaftlicher Erkenntnis zugleich prägnanter zutage treten. Zum einen hat dies eine gewisse Renaissance des Politischen zur Folge, denn im »Kampf der Studien« (Jauß, 1999: 181) und gegenüber den zur Schau gestellten Unsicherheiten kommt es auf politische Entscheidungen um so mehr an: »Welche Zahlen sie auswählen, auf *wen* oder *was* sie Ursachen projizieren, *wie*

sie die Probleme der Gesellschaft deuten und *welche Art* von Lösungen sie ins Blickfeld rücken – dies sind alles andere als neutrale Entscheidungen« (Beck, 1986: 289; Berger, 1994: 784). Zum anderen kommt es zur reflexiven Umwertung der Wissenschaften, denn die Kritik an der wissenschaftlichen Bestimmung von Risiken und Normalvergiftungen (Beck, 1986: 67-92) führt eben nicht zur Zurückdrängung der Wissenschaften; ganz im Gegenteil: »Die öffentlich vermittelte Kritik der bisherigen Entwicklung wird zum Motor der Expansion« der Wissenschaft (Beck, 1986: 263) in Form von Gegenexpertisen und einer latenten Verwissenschaftlichung des ökologischen Protests (Christmann, 1992; Rucht, 1988). Was sich ändert, ist der Umgang mit wissenschaftlichen Erkenntnissen. Einerseits werden die impliziten Prämissen und Wertentscheidungen der Wissenschaftler (selbst-)kritischer berücksichtigt. Zum anderen setzt sich mit diesem reflexiven Verhältnis eine stärkere Berücksichtigung möglicher Nebenfolgen wissenschaftlicher Erkenntnisse oder technischer Artefakte durch, die vor allem zu einer Entmonopolisierung des Sachverständigen und einer Herstellung inklusiver Expertendiskurse führt (Beck, 1993: 189-193).

4.1.3. Einer neuen Symbiose entgegen?

Aus all diesen Gründen hat Beck immer wieder darauf verwiesen, daß der Expertendiskurs seine eigenen Grenzen hat. »Erstens können Nutzen und Lasten mehr oder weniger gefährlicher und folgenreicher Produktion und Infrastrukturvorhaben niemals »gerecht« verteilt werden. Entsprechend versagt zweitens das herkömmliche Instrument der Politikberatung – der Expertenbericht. Auch das Wechselspiel zwischen Gutachten und Gegengutachten löst die Konflikte nicht auf, sondern verhärtet die Fronten« (Beck, 1993: 190). Die enge Verzahnung von Wissenschaft und Politik bringt deshalb eine doppelte Entzauberung mit sich. Zum einen weist die Politik »Rationalitätsdefizite« auf, weshalb auf Expertise als Mittel der Rationalisierung zurückgegriffen wird. Zum anderen hatte diese offensive Einbindung die ernüchternde Einsicht zur Folge, daß Experten als Lückenbüßer nur bedingt taugen und daß Politik somit wieder auf sich selber zurückgeworfen wird:

»Auf der einen Seite wächst eine gesamtgesellschaftliche Abhängigkeit von den Wissensbeständen ausgewiesener Experten, auf der anderen Seite wächst ebenfalls ein gesamtgesellschaftliches Unbehagen gegenüber dem Expertenwesen als solchem in Form eines generellen Zweifels in die wissenschaftliche Redlichkeit der in diesen ihren Wissensbeständen angefragten Experten. Kurz: Die Expertenabhängigkeit nimmt zu, während gleichzeitig das Expertenvertrauen abnimmt« (Feldhaus, 1997: 36).

Wie wirkt sich diese Entwicklung aber auf das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik aus? Hier läßt sich eine Gleichzeitigkeit verschiedener Beziehungsmuster erkennen, die sich als lose und enge Verzahnung umschreiben lassen. Einerseits ist weiterhin ein lose Verkopplung kennzeichnend. In diesem Fall betreiben Wissenschaft und Politik »business as usual«, das heißt wissenschaftliche Erkenntnisgewinnung und politische Entscheidungsfindung werden über die Einbringung und Verarbeitung wissenschaftlicher Inputs miteinander verbunden, wobei Mißverständnisse, Ineffizienzen und Defizite bei der Nutzung und Umsetzung gewissermaßen in Kauf genommen werden. Hinter dieser Form der Verkopplung ist immer wieder eine latente Funktion vermutet worden: Wissenschaftliche Beratung wird für Zwecke der Validierung oder Legitimierung der Politik instrumentalisiert, und hier kommt es dann auch nur auf eine »symbolische« Einbindung wissenschaftlicher Expertisen an (Burricher und Müller, 1993). »Many policy-makers (...) overemphasise the role and importance of expert advice because it provides legitimacy to their decisions and opportunities to use experts as scapegoats« (Renn, 1995: 149).

Allerdings schließt diese lose Verzahnung keinesfalls eine engere Verknüpfung aus. Im intermediären Bereich einer beratungsbezogenen »trans-science« beziehungsweise einer expertenbasierten Politikdeliberation entstehen nämlich neue Formen der Handlungsabstimmung und Diskussion. Bryner zeigte beispielsweise, daß die US-amerikanischen Regulierungsbehörden zu einer klaren Trennung von expertenbasierter Risikobewertung und politisch geleitetem Risikomanagement zwar formal verpflichtet sind. In der Praxis aber läßt sich eine solche Differenz nicht ausmachen, »as agency decisions rely on a combination of facts supported by data, areas of general scientific consensus, assumptions concerning the relationship between exposure to health or environmental hazards and their adverse effects, and policy choices« (Bryner, 1987: 42). Das heißt, Experten und Politiker treten in ein stärker reflexives und dialogisches Verhältnis zueinander, das sich aus der einfachen Input-Output-Beziehung herauslöst, um in eine Prozeßlogik einzumünden. Der idealtypische Fall einer Studie, die nach wissenschaftlichen Vorstellungen verfaßt und realisiert wurde und erst nach Fertigstellung in Form eines Gutachtens oder Berichts auf den Tisch der auftraggebenden oder bewilligenden Stelle kommt, wird zweifelsohne noch weiter bestehen, solange es etwa um Grundlagenforschung geht. Genauso kennzeichnend aber ist auch »die Erbringung von umfassenden gutachterlichen Dienstleistungen«, die Kerth (1997: 2) im Bereich der Umweltgutachten ausmacht. Abnehmer (hier vor allem auch Unternehmen) wollen nicht nur Ergebnisse erhalten, die ihre Fragen auf eine verständliche Weise beantworten;

»zunehmend ist gefordert, das vorhandene Problem mit dem Kunden gemeinsam näher zu analysieren und dann mit diesem gemeinsam zu lösen (...) Wie in nahezu allen Bereichen, insbesondere im Dienstleistungsbereich ist der Kunde selbstbewußter und kritischer, aber auch anspruchsvoller geworden. (...) So erwarten viele Kunden Problemlösungen ›just in time‹ möchten vielleicht auch kurzfristig *ad hoc* telefonisch oder persönlich beraten werden, damit sie mit ihrem Vorhaben zügig weiter kommen« (Kerth, 1997: 2).

Ähnliche Entwicklungen zum klientenzentrierten Gutachten lassen sich auch im Fall der wissenschaftlichen Politikberatung ausmachen. Denn der moderne Staat hat zwar schon seit Anbeginn auf *Wissensherrschaft* Wert gelegt und für seine Zwecke eigene Expertengremien sowie Beratungsformen eingerichtet und unterhalten. Jüngeren Datums ist aber die Tendenz, bei wichtigen Problemen gleich unterschiedliche Expertisen in Auftrag zu geben und/oder größere Gremien oder Foren einzurichten. Auf diese Weise sollen die Sachfragen gleich aus verschiedenen (disziplinären, theoretischen, methodischen) Blickwinkeln beleuchtet werden. Zugleich soll damit auch ein wissenschaftlicher Disput oder eine sachverständige Deliberation in Gang gesetzt werden. Dieser dialogische Beratungsprozeß hat zwei Vorteile. Auf der einen Seite können durch einen solchen Diskurs Argumente entfaltet, Zusammenhänge begründet und Ratschläge entwickelt werden; auf der anderen Seite kann ein solcher Disput in einen (issue-spezifischen) Konsens münden, der eine größere Entscheidungssicherheit mit sich bringt (Kuhn, 1961: 20-24).

Schließlich »sind Foren und Formen konsensstiftender Zusammenarbeit« unter Einbindung von Experten eine vieldiskutierte Option (Beck, 1993: 190), die gerade im Bereich kontroverser Großprojekte und/oder Vorhaben mit größeren Risiko- und Unsicherheitsmargen zum Tragen kommt. Hier geht es weniger um Diskurse, die eine technokratische Antwort auf gesellschaftliche Fragen in linearer und autoritativer Art finden. Vielmehr etabliert sich eine Herangehensweise »plaçant les incertitudes au centre d'une démarche exploratoire qui inventorie les enjeux et les solutions et progresse par confrontation, par évaluation et par essai-erreur« (Lascoumes, 1998: 57). Diese engere Verkopplung von Wissenschaft und Politik verspricht die Wissensbasis politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung zu verbessern. Dennoch muß eine solche Modernisierung der Beratungspraxis keinesfalls ebenso positive Wirkungen auf die Demokratisierung der Entscheidungsfindung haben. Denn das Gefälle zwischen Experten und Laien wird hierdurch nicht notwendigerweise aufgehoben, sondern durch die Schaffung dialogischer Formen der Politikberatung womöglich noch weiter verschärft. Des Weiteren hatten wir darauf verwiesen, daß die Rolle von Experten im Zuge der Privatisierungs- und Deregulierungspolitik ge-

stärkt wurde, zugunsten einer Verfahrensvereinfachung und Eigenkontrolle durch die Verursacher und zuungunsten einer partizipativen Außenkontrolle durch die und unter Beteiligung der Öffentlichkeit. Diese Beobachtung wird noch prägnanter, wenn wir nicht nur die Stellung und Rolle wissenschaftlicher Experten im Politikprozeß berücksichtigen, sondern die Bedeutung des professionellen Sachverständigen und der damit zusammenhängenden Berufsgruppen fokussieren.

4.2. Regulative Politik als Beruf

Mit der Institutionalisierung der Umweltpolitik ging ihre Professionalisierung einher. Damit ist gemeint, daß aus dem Anspruch, rationale Politik zu betreiben, die den Sachproblemen adäquat, effizient und effektiv begegnet, ein enormer Bedarf an fachlichem Wissen entstand, den wir im Bereich der Forschung und wissenschaftlichen Politikberatung bereits dargelegt haben, der sich aber auch auf das Gebiet der praktischen Formulierung und Umsetzung von Lösungsstrategien und -maßnahmen erstreckt. In diesem Sinne geht mit der Professionalisierung auch die Schaffung eines politikfeldspezifischen Arbeitsmarkts mit einer entsprechenden Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften einher.

Betrachten wir die professionelle Organisation der Luftreinhaltung, so läßt sich vereinfachend sagen, daß Ingenieure für die Technik, Juristen für die Gesetze, Mediziner für die Gesundheit, Biologen für die natürliche Umwelt, Ökonomen für die Wirtschaft usw. zuständig sind. Es kann daher sogar von einer Teilung der professionellen Arbeit gesprochen werden, durch die sich Staat und Wirtschaft der Fertigkeiten der Professionen bei der Bewältigung der technischen, legalen, natürlichen und ökonomischen Aspekte des Umweltschutzes bedienen. Allerdings wird sich zeigen, daß diese Arbeitsteilung keine trennscharfen Mandate und Tätigkeitsbereiche kennt und deshalb von vielfältigen Auseinandersetzungen über die Gültigkeit und Angemessenheit der involvierten professionellen Problemdefinitionen, Lösungsstrategien und Fertigkeiten charakterisiert ist.

4.2.1. Professionalisierung im Überschneidungsbereich von Staat, Markt und Wissenschaften

Professionen sind »socially idealized occupations organized as closed associational communities« (Collins, 1990: 15), die über eine eigene Wissensbasis verfügen. »Most often the professions are centered on typical ›problem-solving‹ systems of knowledge and/or skills« (Torstendahl, 1990: 2). Sinn und Zweck dieses Wissens ist die Bewältigung der

konkreten Probleme, mit denen die Profession betraut ist. Eine ebenso wichtige Funktion erfüllt diese Wissensbasis aber auch durch die Herausbildung und Reproduktion der Professionen selbst. Denn Professionen sind Berufsgruppen, die ein Wissensmonopol sichern wollen, um damit Tätigkeitsbereiche und Arbeitsmärkte zu kontrollieren und gesellschaftliches Ansehen mit dem dazugehörigen Status und Einfluß zu erlangen (MacDonald, 1995: 29-35). Die Soziologie der Professionen ist aus diesem Grund nicht bloß an der Wissensbasis selbst interessiert, »but how it is socially organized« (Collins, 1990: 18). Hier spielt zunächst das (universitäre) Ausbildungssystem eine Rolle, denn es vermittelt eine Wissensbasis und verschönert sie mit einem »status image« des Professionellen, es begrenzt das Angebot an professionellen Fertigkeiten und qualifizierenden Titeln, womit es den Arbeitsmarkt direkt mitgestaltet. Collins (1990: 18-21) verweist auch darauf, daß sich Professionen auf einem kompetitiven Arbeitsmarkt behaupten müssen und deshalb sehr an der Entdeckung, Benennung und Bearbeitung von Problemen interessiert sind. Die entsprechenden Wissenschaftsgemeinschaften, Ausbildungsgänge und Berufsgruppen streben folglich danach, eine Definitionsmacht zu erlangen und die relevanten Fertigkeiten zu monopolisieren.

Allerdings ist die primär angelsächsisch dominierte Professionensoziologie im Laufe der achtziger Jahre im Rahmen ländervergleichender Untersuchungen bald auf die historische Variabilität der »Professionalisierungsprojekte« gestoßen worden (Larson, 1990), weshalb die markt-basierte Professionalisierung bald als nur eine mögliche Entwicklungsrichtung angesehen wurde. Insbesondere Rüschemeyer hat darauf verwiesen, daß in Kontinentaleuropa die »state-sponsored professionalization« dominiert (Rüschemeyer, 1986: 417), das heißt die Entstehung und Funktionsweise der Professionen ist in diesen kapitalistischen Gesellschaften nicht ohne die gestaltende Rolle des Staates zu verstehen. Denn Professionen sind an einer Anerkennung und Unterstützung im Bereich der Ausbildung und des Arbeitsmarkts interessiert, die vor allem der Staat bieten kann (Larson, 1990: 39-44).

In der Folge hat sich die Forschung mit den Unterschieden zwischen den westlichen Gesellschaften auseinandergesetzt und hier spezifische Muster herausgearbeitet. So ist etwa für Großbritannien charakteristisch, daß der Staat nur sehr wenig gestaltend auf die Entwicklung der Professionen eingewirkt hat. Da auch die Universitäten lange Zeit wenig Einfluß ausübten, sind die britischen Professionen durch ein höheres Maß an Autonomie gekennzeichnet. Traditionelle Formen und Praktiken der Wissensweitergabe und -anwendung durch »apprenticeship« und spezielle Berufsgruppen blieben deshalb ein bestimmender Faktor (MacDonald, 1995: 72-79). Die USA folgen einem ähnlichen Professionalisierungsprojekt, denn hier dominiert »the formation of a

monopolistic practitioner group operating on a market for services. An occupation became a high-status profession by forming itself apart from the state« (Collins, 1990: 16). Allerdings war in den USA die Betonung von »equality« und »achievement« wesentlich ausgeprägter, was gegen eine professionelle Schließung oder Monopolisierung sprach. Bestimmend war ein kompetitiver Markt konkurrierender Wissensbestände, und erst der Bedeutungsgewinn der Universitäten brachte gewisse Integrations- und Konzentrationstendenzen der Wissensreproduktion und Marktkontrolle mit sich (MacDonald, 1995: 79-85). Frankreich und Deutschland weisen andere Entwicklungsverläufe auf. »The driving force for the development of continental professions was primarily the growth of the state. (...) Bureaucracy, academic credentialing, and a quasi-aristocratic life-style became fused to a degree which characterizes the continental much more than the Anglo image of a profession« (Collins, 1990: 16). In Frankreich sind die Professionen sehr deutlich vom Staat geprägt worden, denn er griff immer wieder lenkend auf die Ausbildung, den Arbeitsmarkt und die Berufsorganisationen zu (MacDonald, 1995: 95-99). In Deutschland spielte der Staat auch eine wichtige Rolle bei der Kontrolle der Ausbildung und ihrer Abschlüsse, wobei aber das Wissenschafts- und Ausbildungssystem eine autonomere Stellung und prägendere Rolle übernahm. »Interaction with the state, particularly with the educational system (many of whose leading figures also played important roles in professional organizations) was the model German professionalizing strategy« (McClelland, 1990: 18).

An dieser kurzen Skizze nationaler Spezifika dürfte deutlich geworden sein, daß sich Professionalisierungsprojekte im Umfeld unterschiedlicher Institutionen vollzogen haben. Zu diesen Institutionen gehören insbesondere der Staat, die Wissenschaften beziehungsweise die Ausbildungssysteme, der (Arbeits-)Markt und die Assoziationen oder Berufsverbände. Folgen wir den oben skizzierten Spezifika der Länder, so haben sich die Professionen in diesem institutionellen Raum je nach Land unterschiedlich positioniert. In Frankreich zum Beispiel spielen Staat und Politik sowie die Bildungseinrichtungen eine große Rolle, Berufsvereinigungen und der Markt eine geringere. In Großbritannien hingegen sind die Berufsvereinigungen und der Markt zwei gegenüber Staat und Bildungseinrichtungen zentralere Institutionen. Allen Ländern ist aber gemein, daß sich die Professionen als autonome Akteure zu etablieren suchen. Solche Bestrebungen werden begründet mit dem Verweis auf fachliche Qualifikation und höhere Erkenntnis einerseits, auf moralische Prinzipien der Neutralität, »Desinteressiertheit« und gesellschaftlichen Verantwortung andererseits (Larson, 1990: 26).

Erstens ist der Glaube an die moralische Geltung der Professionen eine zentrale Grundlage ihrer Identität und gesellschaftlichen Anerken-

nung. So sahen es bereits sozialwissenschaftliche Theoretiker, wie Haskell (1984) durch einen Verweis auf die Schriften von R. H. Tawney, Émile Durkheim und C. S. Peirce veranschaulicht. Ihnen allen ist gemein, daß Professionen als Antidot gegen die anomischen Konsequenzen kapitalistischer Modernisierung im allgemeinen, des Marktes und seiner Ausrichtung am individuellen Eigennutz im besonderen ins Feld geführt wurden (siehe auch Parsons, 1954). Aber auch die Professionen selbst haben diesen Geltungsanspruch offensiv vertreten. So hat Larson für die USA nachgezeichnet, daß die Professionalisierung der meisten Berufsgruppen als ein liberales Projekt betrieben wurde, denn sie wurde vom Ruf nach einem ›laissez-faire‹-Staat begleitet. Diese Forderung wurde mit dem Verweis auf die nicht-ökonomischen Moralprinzipien der »disinterestedness, noblesse oblige, superior learning« rechtfertigt (Larson, 1990: 26). Im kontinentaleuropäischen Kontext bot der Protagonismus des Staates den Professionen zwar die Möglichkeit, ihren moralischen Geltungsanspruch durch einen Verweis auf die Verantwortung gegenüber Staat und öffentlichem Gemeinwohl zu untermauern, sofern die Berufsgruppen im öffentlichen Dienst eine herausgehobene Rolle spielten. Allerdings wurde auch in Frankreich und Deutschland eine gewisse Autonomie angestrebt, die mit ähnlichen Hinweisen und Rechtfertigungen begründet wurde. So zeigt Karpik (1989) am Beispiel der französischen Juristen, daß sich diese Profession vom Staat zu emanzipieren strebte, um sich dem gesellschaftlichen Gemeinwohl zu verpflichten. Auch hier spielte die Idee der Unparteilichkeit und Desinteressiertheit eine wichtige Rolle: »le désintéressement, loin de se limiter à la formulation d'un impératif abstrait et général qui s'appliquerait en quelque sorte de l'extérieur aux comportements des avocats, désigne un ensemble complexe et variable de définitions, de doctrines, de règles et de situations que la profession a instauré et transformé et par lequel elle a donné une forme concrète à ses relations avec la justice et la société« (Karpik, 1989: 733). Seit dem 18. Jahrhundert kennzeichnete sich dieses Selbstverständnis durch eine kritische Stellung gegenüber dem Staat, aber auch gegenüber dem sich entwickelnden Industrialismus, denn »la défense de la profession s'ordonne autour du public« (Karpik, 1989: 738). Erst seit den 1950er Jahren ist dieser Diskurs einem Erosionsprozeß unterworfen, der durch die Fragmentierung der Profession und durch die ökonomische Durchdringung der juristischen Tätigkeitsbereiche vorangetrieben wird.

Neben dem Anspruch moralischer Überparteilichkeit und gesellschaftlicher Gesamtverantwortung ist zweitens auch der Anspruch höherer Erkenntnis und Einsicht von entscheidender Bedeutung für das Selbstverständnis und die Identität von Professionen. Sie sind an der Generierung und Monopolisierung von Expertise besonders interessiert, da es sich hier um gesellschaftlich anerkanntes autoritatives Wis-

sen handelt. Eine wesentliche Grundvoraussetzung für die Genese von Expertise bilden die formalen Ausbildungsgänge und die hier verliehenen Abschlüsse oder Titel. »That link between higher education and the social division of labour that we call ›profession‹ has become, at least in capitalist societies, an almost ubiquitous way of constituting expertise« (Larson, 1990: 36). Die zunehmende Bedeutung formaler Ausbildung, insbesondere die der universitären Art, ist vor diesem Hintergrund zu sehen, und wie wir noch zeigen werden, führt diese Symbiose von Professionen und Ausbildungsstätten (insbesondere Universitäten) zu einer latenten Akademisierung und Verwissenschaftlichung der Berufsgruppen (zum Beispiel Lundgreen, 1990 und 1994). Nach Larson ist der Experten- oder Wissenschaftsdiskurs aus diesen Gründen auch der Kern oder zentrale Referenzpunkt des allgemeinen professionellen Diskurses. Dieser Referenzdiskurs konzentriert sich auf die Wahrheit – und zwar auf die ›reine‹, das heißt vom fachlichen Standpunkt objektivste Wahrheit, die als Bezugspunkt, Motor und Garant einer anwendungsbezogenen professionellen Wissensgenerierung und -validierung fungiert. »The university is the center from which ideological legitimation radiates« (Larson, 1984: 53). Um diesen Kerndiskurs gruppieren sich drei weitere Teildiskurse in Form konzentrischer Kreise: diejenigen der Ausbildung, der Verbreitung und der Anwendung des Wissens.

Die Teilhabe an den professionellen Diskursgemeinschaften wird zunächst von den Titeln und den an sie gebundenen Berechtigungen abhängig gemacht; sodann spielt der professionelle Habitus eine Rolle, der aus der beruflichen Sozialisation, den gemeinsamen Identitätsbezügen und Selbstverständnissen entspringt (Larson, 1984: 46). Professionen verbinden damit subjektive mit intersubjektiven Merkmalen, denn die zugesprochene Kompetenz oder Expertise wird Individuen persönlich zugeschrieben, ist aber kollektiven Ursprungs, wie auch der Anspruch auf Neutralität und ›desinterestedness‹ im Namen einer kollektiven Wissensgemeinschaft formuliert wird. In professioneller Expertise verbindet sich damit »both personalized efficacy and totally depersonalized objectivity« (Larson, 1984: 56). So hat Rifkin am Beispiel von Anhörungsverfahren technologischer Großvorhaben darlegt, daß die Frage, wer letztendlich einen Expertenstatus zugesprochen bekommt, ein Ergebnis von Zuschreibungsprozessen ist, die sich in der empirischen Situation materialisieren. »What is important at the moment of interaction, is the ›expert's‹ air of authority« (Rifkin, 1994: 63). Die Fähigkeit, mitreden zu dürfen und gehört zu werden, ist weniger von den objektiven Kenntnissen des Experten abhängig, sondern mehr von subjektiven Zuschreibungsprozessen, die auf die Fähigkeit des Experten verweisen, seine eigene Autorität zu inszenieren. Dies hat Rifkin mit Verweis auf 20 Hearings zu Fragen der Wasserreinhalte belegt. Denn ob ein Teilnehmer einen Expertenstatus zugeschrieben bekommt, hängt

maßgeblich davon ab, ob er oder sie von den Anwesenden als legitimer Angehöriger der Referenzgruppe angesehen wird. Bei der Zuschreibung von Glaubwürdigkeit spielen dabei objektive Kriterien (Titel, logische Argumentation) und subjektive Kriterien (Signalisierung von Zugehörigkeit zur Gruppe) eine Rolle. Schließlich ist auch das Vertrauen, das den Experten von den beratungssuchenden Stellen entgegengebracht wird, von Bedeutung. Aus diesen Gründen haben es Außenseiter besonders schwer, sich Gehör zu verschaffen, vor allem, wenn sie in der öffentlichen Darstellung ihres Anliegens weniger routiniert sind. »What is viewed as ›relevant information‹ in any discussion of technical matters is a socially constructed category. It involves both the nature of the information and the speaker's perceived identity. (...) Participation in deliberation about technical matters in the status of ›expert‹ is permitted when an actor's actions are judged to adhere to the norms and rituals of the setting« (Rifkin, 1994: 87).

Durch die Orientierung an höherer Erkenntnis und Expertise wohnt dem professionellen Diskurs eine technokratische Tendenz inne: »Containing an issue within discursive fields controlled by professionals (regardless of where it has originally arisen) is an essentially depoliticizing strategy« (Larson, 1990: 39). Auf einer inhaltlichen Dimension bringt diese Depolitisierung eine Überlagerung der politisch motivierten Interessen- und Zielkonflikte durch sachlich orientierte Wahrheitskommunikation mit sich. Auf der organisatorischen Dimension verlagert sich die demokratische Willensbildung und Entscheidungsfindung zwischen Laien auf eine ›neutrale‹ Ebene professioneller Debatten zwischen Experten. Und an dieser Depolitisierung beteiligen sich auch Beamte, Politiker, Lobbyisten etc., sofern sie sich aufgrund einer professionellen Zugehörigkeit auf ebendiese Diskurse einlassen.

Dieser Depolitisierungsaspekt hat uns bereits im Hinblick auf die wissenschaftliche Politikberatung beschäftigt. In diesem Zusammenhang aber ist sie von weiterreichender Bedeutung, denn wir haben es hier primär mit nichtwissenschaftlichen Experten und Praktikern zu tun, die für staatliche Behörden, halbstaatliche Agenturen, Verbände, Unternehmen u. a. arbeiten und auf diese Weise die praktische Regulierungsarbeit ganz wesentlich prägen und gestalten. In diesem Sinne übernehmen Professionen wichtige Koordinierungsaufgaben, denn die politisch relevanten Akteure können auf der Grundlage professioneller Netzwerke in einen Diskussionszusammenhang eingebunden werden (Larson, 1990). Die hier angesiedelte ›Rationalisierung‹ der Politik durch professionelle Kompetenz wird in ihrer politischen Qualität kaum thematisiert, denn sie rechtfertigt sich aufgrund der bereits genannten Verweise auf höhere oder objektive Erkenntnis einerseits, auf die ›desinterestedness‹ und Gemeinwohlorientierung andererseits. Diese implizite Macht der Professionen gewinnt ihre Prägekraft dadurch, daß sie sich als solche ver-

leugnet. Ihre Strategie ist es, »faire méconnaître l'arbitraire qui est à son fondement« (Bourdieu, 1989: 377).

4.2.2. Das System der professionellen Arbeitsteilung

Bewegen wir uns auf der Ebene der konkreten Umweltpolitik, so läßt sich von einer Arbeitsteilung sprechen, wonach Mediziner und Naturwissenschaftler bei der Problemdefinition, Juristen bei der Politikformulierung und ihrer rechtlichen Festschreibung von zentraler Bedeutung sind, während Techniker und Ingenieure für die Spezifizierung und Umsetzung emissionsorientierter Maßnahmen verantwortlich zeichnen. Die Beteiligung der verschiedenen Professionen soll die Rationalität der Politik steigern helfen, und das genannte arbeitsteilige Arrangement hat den Vorteil, die jeweiligen Qualifikationen und Tätigkeitsbereiche ›funktional‹ zu verkoppeln, um einen durchrationalisierten Politikprozeß zu konstruieren, der von der Problemdefinition bis zum Vollzug von unterschiedlichen Professionen betreut wird.

Dies läßt sich beispielhaft am Verhältnis zwischen Recht und Technik erläutern, und damit an der Beziehung zwischen Juristen und Ingenieuren beziehungsweise Technikern, die dem eigentlichen Kernbereich der nationalen Luftreinhaltung zugehören. Bei dieser Organisation professioneller Arbeitsteilung lassen sich aber große Unterschiede zwischen den Ländern erkennen. Denn nur Deutschland achtet ganz besonders auf die institutionelle Unabhängigkeit der technischen Normungsarbeit und auf die geringe Rechtsverbindlichkeit der erarbeiteten Normen. Zum einen sind in Deutschland unabhängige Verbände mit der technischen Normierung betraut: Neben dem *Deutschen Institut für Normung* (DIN) ist im Immissionsschutz vor allem der *Verein Deutscher Ingenieure* zu nennen (und hier insbesondere die *Kommission Reinhaltung der Luft*; Brennecke, 1996), wobei die Aufgaben der Gremien und die Form der staatlichen Förderung vertraglich geregelt sind. Eine Rechtsverbindlichkeit besitzen diese technischen Normen dadurch trotzdem nicht, denn eine gleitende oder dynamische Verweisung von Gesetzen auf die technischen Normen in ihrer jeweiligen Fassung wird in Deutschland nicht für zulässig erachtet, da hierdurch »Rechtssetzungsmacht auf den privatrechtlichen Normungsverein übertragen würde« (Marburger, 1992: 185). Dagegen wird die dynamische Verweisung durch unbestimmte Gesetzesbegriffe wie ›Stand der Technik‹ oder ›Stand der Wissenschaft‹ als zulässig erachtet, da die technische Standardsetzung in diesem Fall nur als ›antizipierendes Sachverständigen-gutachten‹ genutzt wird. Eine rechtliche Festschreibung erfolgt dann erst durch die periodische Aktualisierung der TA-Luft, womit nur die in der Praxis bewährten (aber tendenziell veralteten) Normen rechtlich

sanktioniert werden. Formal wird auf diese Weise der Rechtsstaat als autonomer Handlungsraum gegenüber der möglichen Erosion seiner Rechtssetzungsmacht im technischen Bereich bestätigt – und mit ihm die Position der juristischen Generalisten gegenüber den technischen Spezialisten. Informell aber beanspruchen diese technischen Regelwerke eine faktische und kollektive Geltung, woran sich ein schleichender Bedeutungsgewinn der technischen Professionen erkennen läßt (Mai, 1989).

Auch in Großbritannien ist die technische Normung gesetzlich nicht geregelt, sondern fußt auf einem vertraglichen Abkommen zwischen dem Staat und der *British Standards Institution*. Insgesamt sind technische Normen unverbindliche Empfehlungen, die als ›good practice‹ oder ›sound and modern practice‹ Anwendung finden. Allerdings erarbeiten auch zahlreiche Sachverständigengremien im Auftrag der Ministerien technische Regeln, die meistens informell im Rahmen der ›codes of practice‹ erlassen werden und nur verwaltungsintern Verbindlichkeit besitzen. Zwar gibt es im britischen Recht auch den direkten (statischen) Verweis auf einzelne Normen, üblicher ist allerdings (ähnlich wie in Deutschland) die generalklauselartige Umschreibung als ›practicable‹ oder ›reasonable practicable means‹, die in den informellen Richtlinien und Empfehlungen der ›codes of practice‹ in Form technischer Standards konkretisiert werden (Marburger, 1992: 201-205). In Großbritannien hat die formale Trennung von technischer Normung und politisch-administrativer Entscheidungsfindung damit eine wesentlich geringere Bedeutung (siehe Kapitel 2.3.3 und 3.2.3), weshalb auch die Grenzen zwischen den Tätigkeitsbereichen und die Beziehungen zwischen den Professionen unbestimmter sind.

In Frankreich wird die technische Normierung durch Dekrete geregelt, und hier spielt das Industrieministerium eine lenkende Rolle. So wurde die *Association Française de la Normalisation* (AFNOR) offiziell mit der Normierungsarbeit beauftragt. Obschon sie eine privatrechtliche Körperschaft ist, nimmt sie öffentliche Aufgaben wahr. Das sieht man daran, daß Normen per ministerieller Verordnung (›arrêté ministériel‹) einen rechtsverbindlichen Charakter erhalten können. Hierbei wird aber nicht auf das Ausgabedatum der Normen verwiesen, so daß wir es mit einer dynamischen Verweisung zu tun haben, die einer Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen des Staates an die AFNOR gleichkommt. Demgegenüber muß aber hervorgehoben werden, daß die AFNOR zwar keine staatliche Körperschaft ist, aber unter staatlicher Obhut steht, denn der Staat erläßt die Satzung und bestimmt oder ernennt die entscheidungstragenden Organe (Marburger, 1992: 191-195). Neben der AFNOR arbeiten aber auch speziellere Normungsorganisationen in einzelnen Teilbereichen (die *Union Technique de l'Electricité* und die *Bureaux de Normalisation*). Wie in Großbritannien ist die tech-

nische Normierung auch in Frankreich fragmentiert. Im Unterschied zum britischen Fall hat der Gesetzgeber in Frankreich aber Institutionen geschaffen, die das Zusammenspiel der verschiedenen Normungstätigkeiten überwachen und rationalisieren sollen. So gibt es neben der AFNOR, die bereits eine systematisierende Funktion übernimmt, einen Normungskommissar, der im Auftrag des öffentlichen Interesses die konkrete Normungsarbeit beaufsichtigt und auch konkret intervenieren kann. Schließlich ist noch der *Conseil Supérieur de la Normalisation* zu nennen, der mit Vertretern aus Staat und Gesellschaft bestückt ist und der dem Industrieministerium Vorschläge zur allgemeinen Ausrichtung der Normungsarbeit vorlegen soll (Marburger, 1992: 193-195). Charakteristisch für das französische Normungssystem ist somit, daß die Teilung der technischen und rechtlichen Arbeit ebenso unbestimmt ist wie im britischen Fall, daß in Frankreich aber der Staat als übergeordnete Klammer von ganz entscheidender Bedeutung ist. Wie wir noch sehen werden, ist auch von Bedeutung, daß einzelne Professionen unterschiedliche Politikfelder zu besetzen und zu monopolisieren streben.

In den USA schließlich siedelt sich die technische Normierung im wesentlichen bei der *Environmental Protection Agency* an, die als unabhängige Regulierungsbehörde gegründet wurde, um das ›regulatory rule-making‹ im umfassenden Sinne zu übernehmen. Die dort erarbeiteten Standards besitzen deshalb auch gleichzeitig Rechtsverbindlichkeit. Im *Clean Air Act* werden diese ›rules‹ dann auch in den jeweiligen Ergänzungen und Novellierungen übernommen. Diese besondere Rolle und Funktion der ›regulatory agencies‹ schafft eine eigene Form der professionellen Arbeitsteilung. Denn die Stellung einzelner Professionen und ihre Beziehungen zueinander werden nun innerorganisatorisch geregelt. Einerseits geschieht dies durch eine entsprechende Ausdifferenzierung der EPA in unterschiedliche Abteilungen und Unterabteilungen. Andererseits wurden komplexe Verfahren der Entscheidungsfindung entwickelt, die die Funktionen der beteiligten Professionen regeln, zugleich aber ihr Zusammenspiel festzulegen versuchen. Nehmen wir einmal den Entscheidungsprozeß bei der Standardsetzung, so wechseln sich Episoden der sachverständigen Beratung, der politischen Interessenabstimmung, der rechtlichen Festschreibung und öffentlichen Publikmachung in einem mehrstufigen und formal geordneten Prozeß der Sondierung, Ausarbeitung und Verabschiedung ab. Daß diese formale Struktur nicht selten von überlangen Verhandlungen gekennzeichnet ist, liegt dann nicht nur am Wettkampf der politischen Interessen, sondern auch an den engen Beziehungen zwischen den beteiligten Professionen (Jauß, 1999: 139-158; Jasanoff, 1987).

Vergleichen wir die länderspezifischen Gegebenheiten, so zeigen sich ›funktionale‹ und ›segmentäre‹ Arbeitsteilungen. In den USA und in Deutschland ist der Versuch offenkundig, funktionale Beziehungen zwi-

schen den Professionen herzustellen, wobei im ersten Falle eine innerorganisatorische, im zweiten Falle eine zwischenorganisatorische Option gewählt wurde. In Frankreich und Großbritannien ergibt sich das Bild einer ›segmentären‹ Arbeitsteilung. Im ersten Fall ist die Segmentierung Folge einer Monopolisierung einzelner Politikfelder durch einzelne Professionen, die der Staat durch übergeordnete Koordinationsstellen zu korrigieren oder zu kompensieren trachtet. In Großbritannien zeigt sich eine ebenso segmentäre Struktur, obschon hier jedes Politikfeld verschiedene Professionen einbindet und diese im Hinblick auf gemeinsame Diskursregeln und -beziehungen stärker integriert.

Die Organisation professioneller Arbeitsteilung, die wir exemplarisch am Verhältnis von Recht und Technik erläutert haben, ist allerdings nicht frei von Reibungen und Widersprüchen, denn die einzelnen Berufsgruppen tendieren dazu, die Verantwortungsbereiche anderer Professionen aufgrund der eigenen Geltungsansprüche auf Wahrheit, Effektivität und Exzellenz partiell in Frage zu stellen. In der Tat ist die Regulierungspraxis von einer Vielzahl von konfligierenden Ansprüchen der beteiligten Professionen durchzogen. So haben wir bereits dargelegt, daß sich die Institutionalisierung der Umweltpolitik weitgehend als eine stetige Verrechtlichung vollzog und darin unter der Obhut der juristischen Profession stand. Die in den siebziger Jahren ansetzende Kritik am Ordnungsstaat hat deshalb, wie bereits gezeigt, die Juristen als Hauptschuldige aufs Korn genommen. Dies ist insbesondere in den USA der Fall, wo die Verrechtlichung und Vergerichtlichung der Politik den juristischen ›Vermittlern‹ (Lobbyisten, Rechtsberatern und -anwälten etc.) zugeschrieben wurde. Denn diese stellen Verfahrensaspekte auf Kosten inhaltlicher Fragen in den Mittelpunkt ihrer professionellen Aufmerksamkeit (Bryner, 1987: 34-40). Doch auch in Europa war die Kritik am Staatsversagen im allgemeinen, an der etablierten Umweltpolitik im besonderen, eine Abrechnung mit der ›juridischen Rationalität‹, die sich dieser Meinung nach Fragen der Effizienz gegenüber weitestgehend indifferent zeigte (Bohne, 1981: 220-224).

Gerade in Europa konnten Techniker und Ingenieure ihre Position dadurch ausbauen, daß sie die Emissionsorientierung einerseits, technische Lösungen andererseits als beste Mittelloption propagierten. Dieser Geltungsanspruch implizierte verschiedenste Begründungen: Der Politisierung, die die Anfänge der Umweltpolitik ganz maßgeblich geprägt hat, sollte eine administrativ-technische Sacharbeit entgegengestellt werden; den ehrgeizigen Zielsetzungen gegenüber kamen pragmatische Teilschritte ins Spiel; der Kontingenz politischer Interessenabstimmung sollte durch eine sachliche und ›exakte‹ Entscheidungsgrundlage begegnet werden. In der Tat wurde die technische Normierung in den europäischen Ländern als eigenständiger Bereich institutionalisiert und dadurch weitestgehend einer rechtlichen Überprüfung und politischen

Debatte entzogen. Der Luftreinhaltepolitik liegt demnach eine technizistische und/oder technokratische Ausrichtung zugrunde, die die Juristen tendenziell auf ›notarielle Beurkundungsakte‹ verwies: »Unter dem normativen Doppelregime von Recht und technischen Normen verändern sich auch die maßgeblichen Schutzziele und -logiken ganz entscheidend. Polizeiliche Gefahrenabwehr transformiert sich in ingenieurwissenschaftliche Risikosteuerung« (Wolf, 1988: 180).

Ingenieure und Techniker konnten die Luftreinhaltepraxis insbesondere in Frankreich und Deutschland deutlich prägen, in einigen Fällen sogar monopolisieren. In den anderen Ländern äußerte sich dies nicht notwendigerweise in einer Zurückdrängung der juristischen Profession. Vielmehr kam es zu einer stetigen ›Unterwanderung‹ und ›Aushöhlung‹ des Steuerungsanspruchs von Recht, je stärker sich die gesetzlichen Anweisungen und/oder richterlichen Urteile auf technische und/oder ingenieurwissenschaftliche Expertise beriefen. Dies war der Fall, sobald Rechtsbegriffe der ›best available‹ und ›best practicable technology‹ genutzt wurden, samt den dazugehörigen Verfahren einer Bestimmung und Festsetzung dieser Techniken. Solche Vorgaben sollten den Umweltbehörden als Entscheidungshilfen dienen; damit haben sie aber den behördlichen Ermessensspielraum durch die aktive Einbindung technischer Expertise eingedämmt. Im Fall der EPA zum Beispiel war dies die Intention der gesetzlichen Vorgaben: »The underlying interest of Congress (...) has been the limiting of administrative discretion by requiring that technical analyses serve as the basis of administrative decisions« (Bryner, 1987: 41).

Aber auch die Geltungsansprüche einer ingenieur- und naturwissenschaftlichen Rationalität sind innerhalb der Luftreinhaltung nicht unwidersprochen geblieben. So ist die technizistisch-technokratische Ausrichtung durch die Bedeutung marktwirtschaftlicher Instrumente mit ihrer ökonomischen Rationalität eingegrenzt worden. Zwar wurden Fragen der Verhältnismäßigkeit und Praktikabilität im Rahmen der technischen Normierung durch Ingenieure und Techniker schon immer berücksichtigt. Allerdings verändert die Generalisierung von ökonomischen Kosten-Nutzen-Analysen allmählich die Stellung des technischen Umweltschutzes, denn die Politik des ›technology-forcing‹ war nicht *per se* die kosten- und nutzeffektivste. Insbesondere im Bereich der Nutzung bestehender Techniken und des Konsums von Produkten ging es darum, Anreize für ein umweltpolitisch erwünschtes Nutzungs- und Konsumverhalten zu geben. Umweltökonomien kamen deshalb im Laufe der achtziger und neunziger Jahre als eine neue Berufsgruppe ins Spiel.

In diesem Sinne besitzt jede Profession ein eigenes abstraktes Wissens- und Denkgebäude, das spezifische Problemdefinitionen und Problemlösungsstrategien propagiert. Trotz einer generellen Einsicht in die

Grenzen des eigenen Aufgaben- und Tätigkeitsbereiches legen Professionen einen gewissen missionarischen Eifer an den Tag. Die geforderte Umorientierung der Politik im Sinne der eigenen Handlungsempfehlungen wird von ihnen sowohl aus gut begründeter Überzeugung gefordert als auch aufgrund impliziter oder expliziter Interessen an einer Erweiterung des eigenen Arbeitsmarkts. Für die Umweltpolitik heißt dies vor allem, daß Lernprozesse, soweit sie auf professionellen Diskursen beruhen, nicht ergebnisoffen sind, sondern sich vielmehr entlang der Denkgänge konkurrierender Professionen bewegen.

4.3. Professionen und umweltpolitische Arbeitsteilung im internationalen Vergleich

Im folgenden werden wir uns der Frage zuwenden, wie sich die Teilung der politischen Regulierungsarbeit in den untersuchten Ländern konkret gestaltet, wobei wir nun wissenschaftliche Experten und Berufspraktiker in ihrem Zusammenspiel berücksichtigen wollen. Des Weiteren sollen die nationalen Spezifika im Mittelpunkt des Interesses stehen, denn: »National culture, political traditions and social norms influence the mechanism and institutions for integrating expertise in the policy arenas« (Renn, 1995: 150 f.). Dabei wird uns nicht nur interessieren, welchen Stempel die verschiedenen Professionen der konkreten Regulierungsarbeit aufdrücken. Primär geht es um die Frage, wie die Professionen die Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren strukturieren und leiten, das heißt welche Form und Dynamik sie der Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft verleihen.

4.3.1. Frankreich

In Frankreich ist der Protagonismus des Staates bei der Genese der verschiedenen Professionen und der Konstitution von Expertise als ganz markantes Kennzeichen immer wieder ausgemacht worden (zum Beispiel Collins, 1990: 16; MacDonald, 1995: 95-99). Dies ist der Fall, weil der französische Staat darum bemüht ist, seinen gesellschaftlichen Steuerungs- und Lenkungsauftrag durch die Ausbildung und Rekrutierung des notwendigen Fachpersonals zu untermauern und zu rationalisieren (Mény, 1993: 350-358). Nicht die Delegation von Regulierungsaufgaben an (semi)autonome Berufsgruppen, Professionen und Wissenschaftsgemeinschaften ist das Kennzeichnende der französischen Politik, sondern die aktive Mitgestaltung von Ausbildungsgängen und Abschlüssen, von Berufsvereinigungen und Berufsbildern, von Beratungsgremien und Expertenstäben gemäß den eigenen Steuerungsbe-

dürfnissen und den perzipierten gesellschaftlichen Regulierungsnotwendigkeiten. Die Professionalisierung staatlicher Regulierungsarbeit folgt somit etatistischen Vorstellungen eines rationalistischen und modernistischen Grundtenors.

So wird in der Fachliteratur darauf verwiesen, daß der absolutistische Staat unter dem Einfluß der Aufklärung danach strebte, eine rational-formale Ausbildung in den Wissenschaften und Künsten zu fördern, um auf diese Weise mit der bislang dominierenden Initiation des Lehrlings durch den Meister zu brechen und die Ausbildung und Berufspraxis den Erfordernissen der verschiedenen Herrschaftsbereiche entsprechend zu rationalisieren (Lundgreen, 1994: 25-50; Stück, 1994 b). In der Folge wurden zahlreiche prestigeträchtige *Grandes Écoles* und *Corps* gegründet und mit spezifischen Aufgaben betraut: unter anderem das *Corps des Ponts et Chaussées* (1717) und die *École des Ponts et Chaussées* (1747), deren Absolventen bis heute in der französischen Verwaltung beim Bau und Unterhalt der Verkehrsinfrastruktur eine wichtige Rolle spielen; die *École des Mines* (1783), die aus der vorherigen Institution ausgegliedert wurde, um Fachpersonal für den Bereich des Bergbaus, später auch der Industriepolitik auszubilden; weiterhin ist auch die vom Kriegsministerium gegründete *École du Genie* (1748), das *Corps des Ingenieurs-Constructeurs de la Marine* (1765) und schließlich das *Corps d'Inspecteur des Manufactures* (1785) zu nennen. Nach der Revolution wurde der Versuch einer Systematisierung dieses sektoral gewachsenen Ausbildungssystems unternommen, und zwar durch die Gründung der *École Polytechnique* im Jahre 1795, der dann verschiedene *Écoles d'Application* nachgelagert wurden, unter ihnen die alten *Grandes Écoles* und weitere primär universitäre Ausbildungsgänge. Dieser Systematisierungsversuch dokumentierte den damaligen Glauben, daß die Naturwissenschaft eine universelle Theorie und Methodik für die Lösung aller Einzelprobleme bereithielt, weshalb es einer solchen vorgelagerten Grundausbildung des staatlichen Fachpersonals bedurfte (Grelon, 1994 b: 19-24).

Diese historischen Vorläufer dokumentieren eine erste Paradoxie des französischen Professionalisierungspfades. Griff der Staat aktiv in die Ausbildung und Rekrutierung qualifizierten Personals ein, und zwar mit der Absicht, den unitarisch-zentralistischen Staat zum rationalen Handeln zu befähigen, so folgte daraus keinesfalls ein ebenso unitarisches System von Professionen und Berufsgruppen. Vielmehr läßt sich eine ausgeprägte Sektoralisierung ausmachen, denn der Staat schuf für verschiedene Politikfelder und Regulierungsbereiche eigene Ausbildungsstätten und *Corps*. Doch auch innerhalb einzelner Professionen und Regulierungsbereiche führte der staatliche Interventionismus zu einer stetigen Fragmentierung, die besonders deutlich bei den Ingenieuren und Technikern zu erkennen ist. So gibt es zur Zeit über 200 Ausbil-

dungsrichtungen für Ingenieure und Techniker. Zum einen sind da die besagten prestigeträchtigen Eliteschulen, die von den Universitäten unabhängig sind und auch nicht dem Erziehungsministerium unterstehen, sondern dem Verteidigungs-, Landwirtschafts-, Sozial- oder Industrieministerium. Zum anderen gibt es viele verschiedene private und staatliche Ausbildungsgänge – unter den universitären Ausbildungsstätten zum Beispiel die *Instituts Nationaux Polytechniques* und das *Institut National de Sciences Appliqués*, darunter die *Écoles Nationales d'Ingenieurs* und schließlich die *Instituts universitaires de Technologie* (Stück, 1994 a: 435-437; Grelon, 1994 a).

»Im zentralisierten Frankreich muß die verwirrende Vielfalt der öffentlichen und privaten Ingenieurschulen und ihrer jeweiligen Abschlüsse durch eine zentrale Schiedsrichterstelle, der *Commission des titres d'ingenieurs*, in einem ständigen Prozeß von Konsensbildung nachträglich homogenisiert werden, während in der Bundesrepublik Deutschland mit ihrem dezentralen Prinzip der Kulturhoheit der Länder – und dem damit verbundenen Zwang zur Konsensbildung auf Bundesebene – vorgängig auf nationaler Ebene einheitliche Regelungen für Ausbildung und Titulierung der Ingenieure (gegenwärtig: Ingenieure von technischen Hochschulen und Fachhochschulen, Techniker von Technikerschulen) geschaffen werden« (Stück, 1994 a: 437).

Für die Berufsgruppen bedeutete der staatliche Interventionismus zugleich Chance und Gefährdung. Denn sie waren auf eine gewisse »patronage« durch den Staat angewiesen, weshalb den verschiedenen Professionen sehr daran gelegen war, Prestige aufzubauen und ihre Reviere innerhalb der staatlichen Administration durch ein hohes soziales Kapital und durch enge Solidaritätsbande zu wahren oder auszubauen (Bourdieu, 1989: 428-481; Suleiman, 1995). Aus diesem Grund spielen Berufsvereinigungen und -verbände eine vergleichsweise wichtige Rolle, und zwar nicht nur bei der berufsinternen Ausbildung, Fortbildung und Erkenntnisgewinnung. Vielmehr geht es auch um den Schutz des eigenen Teilarbeitsmarktes mittels berufsständischer Einflußgemeinschaften. »Es handelt sich um die Aufrechterhaltung einer Interessengemeinschaft quasi-familiärer Art, deren Mitglieder sich gegenseitig unterstützen, was so weit gehen kann, daß es innerhalb von Unternehmen zu Monopolen der Absolventen bestimmter Ausbildungsstätten kommt« (Chamozzi, 1994: 388). Wichtiges Ziel ist es dabei nicht nur, das Ansehen einer ganzen Berufsgruppe zu stärken, was im Falle der Ingenieure und Techniker durch die vielen verschiedenen Ausbildungsgänge und Einsatzbereiche kaum gelungen ist (Chamozzi, 1994: 397-404). In Frankreich ist der Ingenieurtitel deshalb auch primär ein schulspezifischer Abschluß, weshalb »dieser Ingenieurtitel ein sehr unterschiedliches Prestige haben kann« (Grelon, 1994 a: 379). Die Bemühungen der Berufsgruppen richten sich deshalb

darauf, das Prestige der eigenen Schule oder Absolventengruppe zu steigern.

Für die Institutionalisierung der französischen Umweltpolitik, insbesondere der Luftreinhaltepolitik, ist diese Sektoralisierung von ganz entscheidender Bedeutung gewesen. Denn lange Zeit war der Umweltschutz, allen voran die Regulierung stationärer Quellen, beim Industrieministerium und seinen professionellen Netzwerken – hier insbesondere dem *Corps des Mines* – angesiedelt. Gerade die Luftreinhaltung war daher von Anfang an Teil der Industriepolitik gewesen (Lascoumes, 1994: 155). Mit der Etablierung des Umweltministeriums gewann die Umweltpolitik zwar dann an Eigenständigkeit. Allerdings unterwerfen die integrierten Problemlösungsansätze und die vielen interministeriellen Kommissionen das Umweltministerium einem Kooperationszwang, durch den andere Ministerien, allen voran das Industrieministerium, ihren Einfluß geltend machen. Weiterhin bleibt das Umweltministerium auch personell im Einflußbereich des Industrieministeriums, denn die Leitungsfunktionäre des Umweltministeriums stammen meistens aus *École* und *Corps des Mines*, die beide dem Industrieministerium unterstehen und in diesem Politikfeld auch ihr eigentliches Jagdrevier etabliert haben. Diese Revierbildung hat die Kolonisierung der Umwelt durch die Industriepolitik institutionell und personell abgesichert, zugleich aber die Verzahnung von Umwelt- und Verkehrspolitik behindert, denn das Verkehrs- und Infrastrukturministerium wird auch heute noch weitgehend von *École* und *Corps des Ponts et Chaussées* dominiert. Auch auf der regionalen Ebene wiederholt sich dieses Bild, denn bei den regionalen Außenstellen kümmert sich die *Direction Régionale de l'Équipement* um die Umsetzung der Verkehrspolitik, während die *Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement* als Außenstelle des Industrieministeriums mit der konkreten Industriepolitik betraut ist, im Bereich der Luftreinhaltung aber ihre Weisungen vom Umweltministerium erhält (Borgards, 2001: 83-85). Nur im Kernbereich des Umweltschutzes (das heißt beim Natur- und Artenschutz, bei Umweltverträglichkeitsprüfungen etc.) besitzt das Umweltministerium eigene Vollzugskompetenzen. Kennzeichnend ist hier auch, daß die Direktoren der entsprechenden *Directions Régionales de l'Environnement* aus unterschiedlichen *Corps* kommen (das heißt neben einem *Ingénieur des Mines* etliche *Ingénieurs des Ponts et Chaussées* und *Ingénieurs du Génie Rural, Eaux et Forêts* sowie einige Verwaltungsbeamte der *École Nationale d'Administration*; Rotzoll, 2000: 145 f.).

Ähnliches gilt auch für die Agenturen und Normungsorganisationen. Denn obschon eine Vielzahl von Normungsorganisationen entstanden sind, bleiben diese mittels der genannten Aufsichts- und Koordinierungsgremien dem Industrieministerium mittelbar unterstellt (Marbur-

ger, 1992: 191-199). Im Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung wiederholt sich dieses Bild. So untersteht das wichtigste Organ, die *Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie* (ADEME), dem Umweltministerium, obschon das Industrieministerium diese Agentur finanziell unterstützt. Diese Agentur übernimmt Forschungs-, aber auch Verwaltungs- und Regulierungsaufgaben im Bereich des primär anlagebezogenen Umweltschutzes. Das *Institut National de Recherche sur les Transports et la Sécurité routière* (INRETS) hingegen widmet sich dem Problem verkehrsbedingter Umweltprobleme. Es wird vom Ministerium für Industrie und Forschung, aber auch von der ADEME, dem Umwelt- und Verkehrsministerium sowie einzelnen Automobilunternehmen unterhalten.

Kennzeichnend am französischen Fall ist aber nicht nur die Verquickung verschiedener Ressorts im Hinblick auf umweltpolitische Forschung, Entwicklung und Beratung. Zugleich gilt eine stärkere Verzahnung der öffentlichen und privaten Hand. Die Verquickung von Exekutive und Unternehmen, die bei der INRETS bereits vorlag, findet sich im industrie- und energiepolitischen Bereich bei der *Association pour la Prévention de la Pollution Atmosphérique* (APPA) wieder, denn diese wird von verschiedenen Ministerien sowie von den Energieerzeugern EDF/GDF finanziert. Das *Centre Interprofessionnel Technique des Etudes de la Pollution Atmosphérique* (CITEPA) gar liegt ganz in den Händen verschiedener Industrieverbände, Energieerzeuger sowie Öl- und Bergbaugesellschaften und übernimmt eine technische Vermittlungsrolle zwischen Administration und Industrie im Bereich des Immissionsschutzes. Wichtiger noch als die universitären Einrichtungen sind schließlich die den großen Unternehmen nahestehenden Labors und Forschungsabteilungen, zum Beispiel das *Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques* (INERIS), das auch Auftragsarbeiten für das Umwelt- und das Industrieministerium erledigt (Rotzoll, 2000: 137-139).

Diese ressortübergreifenden Verzahnungen verweisen auf die Revierkämpfe zwischen konkurrierenden Führungseliten, die allerdings allesamt einer übergeordneten Profession angehören: den Ingenieuren. Auch dieses Charakteristikum französischer Politik ist Folge historischer Weichenstellungen. Denn die Ingenieure (insbesondere die sogenannten »Staatsingenieure«) sind seit dem 18. Jahrhundert zu den eigentlichen Architekten oder zum Motor der Modernisierung von Staat und Gesellschaft geworden, womit sie die Juristen aus vielen Bereichen der staatlichen Administration verdrängten – was einen offensichtlichen Kontrastfall zur preußischen Situation darstellt (Grelon, 1994 a; Bekkenbach, 1993). Dieser Umstand entspringt einem durchweg rationalistischen und technokratischen Modernisierungsprojekt, das die Entwicklung bis ins 20. Jahrhundert hinein kennzeichnete:

»The various corps of state engineers and their unrivalled position in french society may therefore be understood from two viewpoints: as engineers they lent technical expertise to non-judicial matters of public policy; as state engineers they rendered administrative services and represented true civil servants in the sense of fonctionnaires, while public lawyers still lacked this degree of loyalty and dependency« (Lundgreen, 1990: 37).

Wurde der Staatsingenieur zum »Garanten eines modernen öffentlichen Dienstes« (Grelon, 1994 a: 377), so hatte dies aber auch weitreichende Folgen für den Tätigkeitsbereich und das Selbstverständnis dieser Berufsgruppe. Denn die Staatsingenieure verstanden sich als Führungseliten, das heißt als technokratische Generalisten und nicht als technische Spezialisten. Zwar kam es im Laufe des 19. Jahrhunderts auch zu einer Aufwertung des »ingenieur civil« nach englischem Vorbild und zu einer Gründungswelle entsprechender Schulen. Allerdings wurde dieses »Bildungs- und Ausbildungssystem ... in einem säkularen Prozeß »von oben nach unten«, von der Spitze der Pyramide bis zu deren Basis, sukzessive aufgebaut« (Stück, 1994 a: 427). Auch hier spiegelt sich die Vorstellung wider, daß adakemisch-intellektuelle Kompetenzen mehr zählen als manuell-praktische. Aus diesem Grund bilden die Staatsingenieure die Spitze einer Bildungs- und Berufshierarchie, und dies schlug sich in der Klassenlage, Reputation und im Einfluß ihrer Absolventen nieder. Sie wurden damit zum Leitbild der französischen (Zivil-)Ingenieure insgesamt: »Many engineers in the private sector chose to emulate the values, ideology, and ultimately the approach of their rivals, because these constituted an accepted route to recognition and status« (Kranakis, 1989: 34).

Auch ein Jahrhundert später zeichnen sich die Ingenieure der *Grands Corps* durch ein professionelles Selbstverständnis aus, das jenseits fachlicher Spezialkompetenzen politische und administrative Führungsansprüche geltend macht (Picon, 1994; Thepot, 1994). Die Zugehörigkeit zu diesen Corps spielt bei Wahlen und Ämterbesetzungen sowohl von der professionellen Vorbildung her als auch vom Status aus gesehen eine entscheidende Rolle. Aber auch in der Wirtschaft haben diese Ingenieure eine besondere Bedeutung erlangt. Denn die seit 1945 betriebene staatsinterventionistische Industrie- und Wirtschaftspolitik wurde von Staatsingenieuren (unter ihnen vor allem denen des *Corps des Mines*) maßgeblich mitgestaltet (Thepot, 1994: 72). Im Zuge dieser Entwicklung kam es zu einer Stärkung der planerischen und managementorientierten Tätigkeiten, »bei denen die technischen Aufgaben tendenziell hinter den administrativen Verantwortlichkeiten zurücktreten, die in den sich allmählich herausbildenden managementorientierten Gesellschaften höher bewertet werden« (Picon, 1994: 94). Für Swartz (1986) verdeutlicht dies die Anpassungsfähigkeit der alten Eliten, denn diese

nutzten die *Grandes Écoles* zur Bildung neuer technokratischer Management-Eliten, die die Chefetagen der staatlichen Verwaltung, der Finanzwelt und Privatwirtschaft gleichermaßen besetzten und sich damit selbst reproduzierten (siehe auch Bourdieu, 1989: 428-481; Suleiman, 1995). Das unter dem Schlagwort der ›pantouflage‹ bekannte Wechsels zwischen staatlicher Administration und Unternehmen belegt ebendiese enge Verzahnung der verschiedenen Führungspositionen. So kam 1990 jeder vierte Unternehmensleiter in den 150 größten französischen Industriebetrieben aus einem *Grand Corps d'Ingénieurs*, insbesondere aus dem *Corps des Mines* und dem *Corps des Ponts et Chaussées* (Bauer und Bertin-Mouroit, 1994: 132-146; 1995). Dabei gilt bei der Rekrutierung des hohen Managements ein ›Staatsbonus‹, denn die »anfängliche und mitunter recht lange Reise durch die oberste Verwaltung und die Referentenstäbe der Ministerien erscheint fast als Pflichtübung, um sich an die Spitze der größten französischen Firmen zu hieven« (Bauer und Bertin-Mouroit, 1994: 132).

Gilt Frankreich als »a country of obsessive and extremely fragmented corporatism« (Lundgreen, 1990: 74), so liegt dies ganz wesentlich an der über die betreffenden Eliten hergestellte enge Verzahnung zwischen Staat und Wirtschaft. Dies trifft insbesondere auf das *Corps des Mines* zu, denn es rühmt sich besonders guter Beziehungen zur Industrie, was sich auch in der Zahl derjenigen dokumentiert, die sich für eine Tätigkeit in der Privatwirtschaft freistellen lassen. So fiel die Zahl der Absolventen, die beim Staat arbeiteten, bis 1965 unter 50 %, während der Anteil der Ingenieure bei Privat- oder Staatsunternehmen stetig auf jeweils 34 % (1975) gegenüber 21 % (1965) anstieg (Thepot, 1994: 72-74). Der französische Regulierungsstil ist vor dem Hintergrund dieser ›neokorporativen‹ Verquickung nicht wirklich etatistisch oder staatsinterventionistisch im Sinne einer ordnungsrechtlichen Zwangspolitik der Ge- und Verbote. Vielmehr ist er in vielerlei Hinsicht durchweg kooperativ, denn zwischen Staat und Wirtschaft bestehen vielfältige Kontakte, die auf gemeinsame Ausbildungsgänge und Corps zurückgehen und durch enge Solidaritäts- oder Loyalitätsbande gekennzeichnet sind. Diese Beziehungen sind auch deshalb ausdrücklich kooperativ, da sich die Eliten als Teilhaber eines rationalen Diskurses verstehen, der das öffentlichen Wohl durch die (technokratische) Überwindung von Einzelstandpunkten und -interessen verkörpert (Picon, 1994: 84). Eine »Aura von Fachgelehrtheit und von politischer Bedeutungshaftigkeit macht dabei Kontroversen und polemisch geführte Debatten über aktuelle Risiken über die Fronten hinweg möglich« (Beckenbach, 1993: 131).

Die Exklusivität der Führungseliten entspringt einer technokratischen und meritokratischen Grundorientierung, die insbesondere für die Ingenieure des *Corps des Mines* gilt. Denn daß »die vier oder fünf besten Absolventen der *École Polytechnique* diese Laufbahn einschla-

gen, ist seit über 100 Jahren Tradition« (Thepot, 1994: 61). Diese wie auch alle anderen Führungseliten legitimieren damit ihre Position vornehmlich im Hinblick auf Eignung und Leistung, und diese meritokratische Legitimierung geht mit einer durchweg hierarchischen Konzeption legitimer Herrschaft einher, denn je höher das Amt, um so stärker die Selektion der Eliten und um so höher ihre Befähigung und Exklusivität: »À l'intérieur d'un milieu professionnel homogène, l'échelle hiérarchique est de nature technique, fondée sur des grandeurs comparables: c'est une échelle d'excellence« (Julliard, 1997: 45).

Unterhalb dieser Führungsebene sind es dann die Spezialisten oder Praktiker, insbesondere Fachingenieure und Techniker, die die darunterliegenden hierarchischen Stufen und Funktionsbereiche in der Ministerialverwaltung, zum Teil auch bei den Außenstellen des Umwelt- und Industrieministeriums sowie den technischen Diensten der Präfekturen besetzen. Techniker und Ingenieure dominieren auch in den genannten Forschungs- und Beratungsagenturen (zum Beispiel ADEME, CITEPA) sowie Normungsvereinigungen (zum Beispiel AFNOR). Allerdings sind hier auch andere Berufsgruppen beteiligt, wie etwa bei INRETS, wo Ingenieure, Ökonomen und zum Teil Soziologen an Fragen des Transportwesens forschen. Darüber hinaus ist auch auf Mediziner zu verweisen, die im Bereich der Problemdefinition und Agenda-Gestaltung zuweilen eine Rolle gespielt haben, wenngleich sie ansonsten kaum vertreten sind. Im Bereich der Luftreinhaltung etabliert sich folglich eine klare Arbeitsteilung zwischen generalistischen Staatsingenieuren und technischen Spezialisten sowie einem Randbereich von unterstützenden Berufsgruppen (zum Beispiel Mediziner, Juristen, Ökonomen). Diese pyramidale Struktur gilt insbesondere für die Ministerialverwaltung, aber auch für die verschiedenen nationalen Agenturen, regionalen Behörden und Präfekturen. Denn auch der Präfekt umgibt sich als Entscheider mit einer Riege technischer Spezialisten: »toute une catégorie de techniciens plus ou moins hiérarchisée intervient auprès de lui (...): le projeteur, le dessinateur, l'informaticien, l'électromécanicien, le technicien supérieur en mesures électrique, en génie civil, etc. (...)« (Dupuy, Barraque und Offner, 1987: 72).

In der Tat läßt sich erkennen, daß die regionale und lokale Ebene, die lange Zeit vornehmlich in der Hand einer mehr oder weniger erblichen Nobilité waren, einem ähnlichen Professionalisierungsprozeß wie vormals die nationale Ebene unterworfen wurde. Diese Professionalisierung gewann durch zwei Faktoren an Kraft: einerseits durch die schleichende Aufgabenmehrung im Bereich der Kommunal- und Regionalverwaltungen, andererseits durch die Tatsache, daß die Privatwirtschaft und der höhere Verwaltungsdienst auf der nationalen Ebene aufgrund der hohen Anzahl von Universitätsabsolventen bereits saturiert war und die Regionen nun einen unverhofften Bedeutungsgewinn erfuhren. »La

Région, de par les pouvoirs nouveaux qui paraissent lui être attribués, devient un pôle d'attraction important et bénéficie, plus que toute autre, d'une revalorisation effective» (Darras-Genard, 1987: 135). Diese Entwicklungen haben keinesfalls zur Verdrängung der lokalen »Nobilités« geführt; sie haben vielmehr eine gute Anpassungsfähigkeit unter Beweis gestellt (siehe Kapitel 3.2.2) – wahrscheinlich haben sie von dieser Professionalisierungswelle im Sinne einer Reproduktion ihrer herausgehobenen Position profitiert. Was sich allerdings ändert, ist die Struktur der konkreten Regulierungsarbeit, denn diese wird den formalen Ausbildungsgängen, professionellen Netzwerken und Selbstverständnissen entsprechend umgewertet und rationalisiert. Eine Folge dieser Professionalisierung ist die Ausdifferenzierung der Präfekturen zu »Ministerien im Kleinformat« (Rotzoll, 2000: 140-142), in denen die Außenstellen der Industrie-, Umwelt- und Verkehrsministerien mit den technischen Diensten der Präfekten zusammenarbeiten (zum Beispiel der *Service Technique de l'Inspection des Installations Classées*). Eine andere Folge dieser Professionalisierung ist der damit einhergehende Bedeutungsgewinn der Regionen. So scheint sich laut der Forschung zur Kommunal- und Regionalpolitik abzuzeichnen, daß die Dezentralisierungspolitik selbst auch eine Reaktion auf die allmähliche Professionalisierung der entsprechenden Verwaltungsapparate ist (Lorrain, 1987). Denn die sich hier bildenden meritokratischen Kader und Eliten werden der formal-rechtlich immer wieder revitalisierten Dezentralisierung eine faktische Kraft verleihen. Eine Neuerung scheint jedenfalls auf eine solche Professionalisierung der regionalen und lokalen Ebene hinzuweisen: die Übertragung von planerischen Kompetenzen im Bereich des Umweltschutzes und die damit einhergehenden Verhandlungen und Verträge zwischen den Regionen und dem Nationalstaat.

Diese bislang porträtierte Teilung der luftreinhaltepolitischen Arbeit ist Veränderungsprozessen unterworfen, die hier kurz aufgeführt werden sollen. Denn während die Institutionalisierung der Umweltpolitik weitestgehend durch die Revierkämpfe bestehender Berufsgruppen geprägt wurde, scheinen sich die betreffenden Berufsgruppen den Anforderungen dieses neuen Politikfeldes anzupassen. So zeichnet sich eine schleichende »Ökologisierung« der technischen Professionen ab: einmal durch den neuen Tätigkeitsbereich, auf den sich die entsprechenden Techniker und Ingenieure problemlösend einstellen müssen; ein anderes Mal durch die Gründung einzelner Ausbildungsgänge und Berufsvereinigungen spezialisierter Umwelttechniker und -ingenieure (Chamozzi, 1994). Schließlich wird auch über die Schaffung einer eigenen *Grande École* und eines *Grand Corps* nachgedacht (Rotzoll, 2000), was durchaus in das Bild einer inkrementalen Schaffung neuer Berufsgruppen nach Maßgabe staatlicher Steuerungsbedürfnisse paßt. Allerdings erscheint die Emanzipation der Umweltpolitik durch die Bildung einer

eigenen Führungselite als nicht sehr wahrscheinlich, profitiert doch das Umweltministerium vom Einfluß und Renommee der bestehenden Eliten und fußt doch die interministerielle Zusammenarbeit auf diesen professionellen Netzwerken.

Dem moderaten Veränderungs- oder Anpassungsdruck von innen gesellt sich ein Veränderungsdruck von außen hinzu. Hier ist vor allem auf die öffentliche Kritik am Führungsanspruch der Eliten zu verweisen, obschon diese Kritik Teil eines Systems ist, das mit der Entfremdung zwischen Führungseliten und Bevölkerung zu leben gelernt hat (Julliard, 1997: 13-40). Neu sind in diesem Zusammenhang ein kompetitiver Elitenpluralismus und eine darin angelegte Auseinandersetzung zum Beispiel zwischen den technokratischen Staatsingenieuren und den managementorientierten Absolventen der *École Nationale d'Administration*, die einer Öffnung und Politisierung des staatlichen Handelns zuarbeitet. Zugleich erodiert die Legitimation des Führungsanspruchs kraft Befähigung, Kompetenz und Exzellenz in einem politisierten Umfeld, denn statt technokratischer Eignung ist nun immer mehr das politische Profil der Entscheidungsträger gefragt, das sich stärker an Medienagenten und öffentlichen Meinungen messen lassen muß (Julliard, 1997: 214-219). Während wir auf diese Entwicklung im nächsten Kapitel noch eingehen wollen, soll hier erwähnt werden, daß die neue Kultur gesellschaftlicher Konzertierung auf dieser Welle reitet. Denn gerade im Bereich des Umweltschutzes haben die Erfahrungen mit dem Luftreinhaltgesetz von 1996, die Verhandlungen um Regionalpläne und die Konflikte um die Genehmigung technischer Großprojekte sowie umfangreicher Infrastrukturmaßnahmen gezeigt, daß eine technokratische Arkanpolitik nicht mehr als Ersatz politischer Deliberationen angesehen wird (Lascoumes, 1998; Fourniau, 1997).

4.3.2. Bundesrepublik Deutschland

Auch im deutschen Fall hat der Staat eine aktive Rolle bei der Genese politisch und administrativ relevanter Professionen gespielt, und dies gilt gerade für den preußischen, später wilhelminischen Obrigkeitsstaat, der im Sinne des übergeordneten Allgemeinwohls an der Ausbildung und Rekrutierung qualifizierter Staatsbediensteter interessiert war. Wichtiges Element hierbei war der Beamtenstand, der dem bürokratischen Staat die notwendige Unabhängigkeit und Handlungskompetenz sichern sollte (Weber, 1980: 129). Anders aber als in Frankreich, wo die Staatsingenieure zum Motor einer technokratisch-etatistischen Modernisierung wurden, entwickelte sich der deutsche Beamten- und Obrigkeitsstaat zum Rechtsstaat, in dem nun juristische Generalisten weitgehend Verwaltungs-, Planungs- und Managementaufgaben übernahmen.

Diese Engführung von Obrigkeits- und Rechtsstaat hatte Rückwirkungen auf das Selbstverständnis der juristischen Profession, die ihre Rationalität zur Staatsraison erhob. Denn in der rechts- und ordnungsstaatlichen Lesart, welche die Institutionalisierung der Umweltpolitik begleitete, geht es der juristischen Rationalität um das ›richtige Verhalten‹, das heißt sie »erfüllt sich vor allem in einer Handlungsanweisung – gesehen in der Imperativ-Theorie des Rechts – und deren Durchsetzung als Regierung, Verwaltung, Sanktion« (Schelsky, 1980: 7). Dieser Vorstellung nach besitzt juristisches Handeln nur innerhalb des Rechtsstaats und in bezug auf diesen eine Rationalität, wie Schelsky argumentierte. Denn die Rationalität der Juristen (hier auch die der Anwälte, Ankläger, Verteidiger oder Richter) hatte nicht nur berufliche Rollen- und Funktionsanforderungen zur Grundlage, sondern vielmehr auch eine »justiz-institutionelle Amtspflicht« (Schelsky, 1980: 8).

»Der *Amtsbegriff* bezeichnet eine Verantwortung der Person im institutionellen und damit auf die Dauer organisierten gesellschaftlichen Zusammenhang, die erstens die subjektiven Freiheitsrechte der Person beschränkt, um dem öffentlichen System des freiheitlichen Rechtsstaates zu dienen; die zweitens sich nicht an der lauten publizistischen und damit immer subjektiv-meinungshaften Durchsetzung anderer öffentlicher Aufgaben beteiligt und vor allem sich nicht davon abhängig macht, und die drittens sich nicht auf ein menschlich oberflächliches Rollenverhalten in institutionalisierten Szenen und Funktionsabläufen beschränkt, sondern ihre allen anderen verantwortliche Amtsverpflichtung bis in ihr öffentliches Auftreten, ja bis in ihre persönliche private und familiäre Lebensführung fortführt« (Schelsky, 1980: 12 f.).

Diese Rationalität war allerdings ein deutsches Spezifikum, denn in Frankreich (wie auch in den angelsächsischen Ländern) entwickelte sich die juristische Profession außerhalb der Staatlichkeit, weshalb sich eine distanziert-kritische Haltung zum Staat einstellte (Karpik, 1989). In der deutschen Tradition des Ordnungs- und Rechtsstaates aber wurde die juristische Rationalität zu einem Orientierungspunkt der Behandlung öffentlicher Belange. Auf diese Weise etablierte sich eine politische Kultur, die sich nach Greiffenhagen und Greiffenhagen (1993: 77-88) durch die Verlagerung von strittigen Fragen aus dem politischen ins Rechtssystem kennzeichnet. Das heißt zum einen, daß die Gerichtsbarkeit als Überprüfungsinstanz rechtsstaatlicher Prinzipien von größerer Bedeutung ist als in Frankreich, was sich insbesondere in der Verlagerung politischer Kontroversen vom Parlament zum Bundesverfassungsgericht zeigt. Nicht der politische Kampf in der parlamentarischen Arena, sondern Gerichtssprüche sind Letztinstanz des politischen Entscheidungsfindungsprozesses. »Politische Fragen werden zu Rechtsfragen. Nicht schwankende Mehrheitsverhältnisse, sondern feste Urteile verdie-

nen Respekt und schaffen, was der Deutsche liebt: ›klare Verhältnisse‹« (Greiffenhagen und Greiffenhagen, 1993: 87 f.). Zum anderen zeichnete sich die Institutionalisierung der Luftreinhaltung nicht zufälligerweise durch eine legalistische Orientierung aus, der es nicht nur um die Festbeschreibung kollektiv verbindlicher Schutzziele ging, sondern auch um die rechtsstaatliche Organisation des Vollzugs. Denn die konkrete Regulierungsarbeit mit ihren weitreichenden Eingriffen in den privaten oder privatwirtschaftlichen Bereich sollte vor Recht und Gesetz Bestand haben.

Die Umsetzung rechtlicher Ziele und Vorgaben setzte jedoch nicht-juristische Fachkompetenzen voraus, weshalb der deutsche Obrigkeits- und Rechtsstaat auf eine weitreichende Professionalisierung seines Verwaltungsapparates setzte. Im Sinne von Wolf (1988) wurde Herrschaft kraft Recht nun stetig durch Herrschaft kraft Wissen ergänzt und in der Folge zum Teil zusehends ausgehöhlt. Diese Entwicklung setzte bereits früh ein, und noch heute läßt sich das Erbe dieser historischen Weichenstellung in der Teilung staatlicher Regulierungsaufgaben ausmachen. So bestand in Preußen seit 1817 ein Juristenmonopol, wonach die Juristen nicht nur die allgemeine Verwaltung, sondern auch die leitenden Stellen in den technischen Verwaltungen besetzten (König, 1994). Das nachgeordnete Fachpersonal der jeweiligen Verwaltungszweige wurde dann mit Spezialisten (u. a. Technikern und Ingenieuren) bestückt, die unter der Aufsicht der juristischen Generalisten die konkreten Exekutivaufgaben zu leisten hatten (Lundgreen, 1990: 41-46). Der preußische Staat hatte diese Arbeitsteilung offensiv entworfen und umgesetzt – anfangs noch in Anlehnung an die französischen Vorbilder. Denn auch in Preußen galt die »Tradition des kontinentaleuropäischen, absolutistischen Staates: technische Fachschulen für die Rekrutierung von Beamten für die technischen Verwaltungszweige« zu gründen (Lundgreen, 1994: 26). Aus diesen Gründen erfolgte die Gründung technischer Hochschulen in Frankreich wie auch in Preußen in augenfälliger Parallelität (Stück, 1994 a: 430-435): für Militäringenieurere die militärischen Artillerie- und Ingenieurschulen in Metz (1802) und in Berlin (1816), für Zivilingenieure der ›travaux publics‹ die *École des Ponts et Chaussées* (Paris 1747) und die Bauakademie (Berlin 1799), für Bergbeamte die *École des Mines* (Paris 1783) und die Bergakademie (Berlin 1770), für die Privatindustrie die *École Centrale* (Paris 1821) und das Gewerbeinstitut (Berlin 1821). »Die Gründung von Ingenieurschulen im 18. und 19. Jahrhundert hat im Regelfall ›nur‹ dazu gedient und geführt, daß die Absolventen sich als eine Elite innerhalb einer bestimmten Fachrichtung und mit privilegiertem Zugang zu dem einschlägigen kleinen Teilarbeitsmarkt verstehen konnten, also auch einen entsprechenden *esprit de corps* entwickelten« (Lundgreen, 1994: 25 f.).

Anders als in Frankreich wurden aus diesen Fachbeamten aber keine

prestigeträchtigen Staatsingenieure. Vielmehr wurden Ingenieure und Techniker durch die besondere Funktion des Fachbeamtentums auf Teilbereiche der technischen Verwaltung verwiesen, und diese Berufsgruppen entwickelten mit der Zeit eine fachliche Spezialisierung, die bewußt in Konkurrenz zum Generalistentum der Juristen stand (König, 1994; Lundgreen, 1990: 41-46). Insbesondere die Ingenieure entwickelten Anfang des 20. Jahrhunderts ein gegen das Generalistentum gerichtetes Selbstverständnis, das sich gegen das Monopol der Juristen wendete und eine technokratische Ideologie als alternatives Modell gesellschaftlicher Modernisierung propagierte. Der Staat wurde als großes Unternehmen betrachtet, das mittels einer sachlichen Leitung und Aufsicht gelenkt und modernisiert werden müsse. Zugleich – und anders als in Frankreich, wo sich die Corpsingenieure auch als Oberschicht etablieren konnten – waren die deutschen Ingenieure unzweideutig dem Mittelstand zugeordnet und verkörperten dieses Klassenbewußtsein in besonderem Maße, denn sie betonten weniger soziale Herkunft oder Klassenkampf. Statt dessen gaben sie an, »eine Schiedsrichterrolle im sozialen, ja im politischen Leben zu spielen« (Grelon, 1994 a: 375). Diese Identität eines »für die gesellschaftliche Ordnung entscheidenden und letztlich verantwortlichen Standes wird weiter ausgebaut durch den in vielen Publikationen in Erscheinung tretenden Hinweis auf die ihm aus seiner Berufstätigkeit erwachsenden besonderen Fähigkeiten zur Sachlichkeit in allen Fragen und auf seine Fähigkeiten zur Großorganisation« (Klages und Hortleder, 1994: 282). Gesellschaftliche Probleme sollen nicht in Form politischer Kämpfe oder bürokratischer Verfahren gelöst, sondern nach dem Modell der Baustelle oder der Werkstatt abgearbeitet werden. Hier schlägt sich nach Grelon auch heute noch ein technokratisches Gesellschaftsbild nieder:

»Es beruht auf der Ideologie des Gemeinwohls, die Interessenkonflikte leugnet und die sich sowohl bei den deutschen als auch bei den französischen Staatsingenieuren findet. (...) Die Wertschätzung des Gemeinschaftlichen in der Arbeit, eine Aversion gegen kontroverse politische Diskussionen (mit ihren unvermeidlichen Konflikten) und die Suche nach technokratischen Lösungen für politische Probleme sind gemeinsame Charakteristika der deutschen und französischen Ingenieure« (Grelon, 1994 a: 376).

Der entscheidende Unterschied zu Frankreich ist allerdings, daß die deutschen Techniker und Ingenieure fast ausschließlich in den jeweiligen Fach- und Spezialabteilungen der staatlichen Verwaltung tätig waren. Sie vertraten fachliche Sachkenntnis und folglichen auch einen Kult der Spezialisierung, der technische Diskurse zu einer Sache eingeweihter Fachkreise machte.

Als ein weiteres deutsches Spezifikum gilt das duale Ausbildungssystem von Hoch- und Fachhochschulen, durch das ein eher akade-

misch und ein stärker praktisch orientierter Ausbildungsweg etabliert wurde. Bereits der preußische Staat hatte dieses Ausbildungssystem aktiv mitgestaltet; dennoch wurde die Autonomie der Ausbildungsstätten und der Wissenschaften gewahrt – und dies galt auch für den Bereich der praxisbezogenen Ausbildung, in der eine Kooperation mit den Arbeitgebern in Wirtschaft und Verwaltung früh institutionalisiert wurde. Anders als in Frankreich, wo die Universitäten und akademischen Gemeinschaften eine geringere Leitbildfunktion übernahmen, spielte das Bildungsideal und das Modell der Humboldt'schen Universität in Deutschland eine wesentliche Rolle bei der Ausgestaltung von formalen Ausbildungsgängen und beruflichen Selbstverständnissen. So wurden die zunächst eher praxisorientierten Polytechnischen Institute allmählich zu Technischen Hochschulen ausgebaut, spätestens 1879 mit der Technischen Hochschule Berlin. Auch diese technischen Hochschulen folgten der doppelten Handlungsmaxime der Humboldt'schen Universitäten, das heißt Lehre und Forschung statt bloß Lehre und Praxis zu vereinigen. Die hier ansetzende Akademisierung führte zur Schaffung von Experimentallaboratorien, zur Erlangung des Promotionsrechts (1899) und zur Errichtung der ersten mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultäten (1920) – wobei die durch diese Verwissenschaftlichung und Akademisierung entstehenden Ausbildungslücken durch »nachrückende« Ingenieurschulen oder Fachhochschulen geschlossen wurden (Lundgreen, 1994: 31-42).

Die Akademisierung und Verwissenschaftlichung erstreckte sich aber darüber hinaus auch auf die verschiedenen Berufsverbände, die zu Hütern des professionellen Wissenschatzes wurden und die Anerkennung der ansonsten nicht geschützten Titel und Qualifikationen professionsintern regelten. »Germany could do without it, owing to a strong technical civil service and the efficient state control of educational institutions, despite the fact that the title of »engineer« was not protected against autodidacts« (Lundgreen, 1990: 74). Verbände wie der 1856 gegründete *Verein Deutscher Ingenieure* (VDI) sahen sich deshalb als Arena eines fachlichen, wissenschaftlichen Diskurses, der den verschiedensten Technikern und Ingenieuren mit einem gemeinsamen »technischen Geist« offenstand. Als politisches Gremium der Interessenvertretung hat sich dieser Berufsverband somit kaum verstanden.

Diese Vorgeschichte verdeutlicht, daß die Genese der hier behandelten Professionen vom deutschen Rechtsstaat einerseits, von den universitären Bildungseinrichtungen und ihrem Humboldt'schen Bildungsideal andererseits geprägt wurde. Weiterhin ist augenfällig, daß die Umweltpolitik – insbesondere im Bereich der Luftreinhaltung – im wesentlichen nur zwei Professionen in die Hände gelegt ist: den Juristen und den Technikern. Alle anderen Berufsgruppen spielen lediglich eine assistierende Rolle, sofern sie als Spezialisten in ihrem Bereich zur Pro-

blemlösung beitragen können: zum Beispiel durch die Erforschung der ökonomischen, gesundheitlichen oder biologischen Folgeproblematiken oder der gesellschaftlichen Akzeptanz. Diese Arbeitsteilung zeigt auffällige Parallelen zum französischen Fall, denn auch wenn Rechtsstaatlichkeit gegen Technokratie, Juristen gegen Staatsingenieure stehen, so entwickelte sich in beiden Fällen eine Arbeitsteilung zwischen Generalisten und Spezialisten einerseits, eine Dominanz der technischen Berufe in der konkreten Regulierungsarbeit andererseits.

Die intendierte Arbeitsteilung zwischen juristischen Generalisten und technischen Spezialisten wird jedoch von Spannungen begleitet. »Die bis zur Gegenwart währenden Auseinandersetzungen der Ingenieure mit dem – wie es heute bezeichnet werden muß – »qualitativen Juristenmonopol« sind im großen und ganzen erfolglos geblieben. Dies liegt in erster Linie daran, daß sich der liberale, demokratische deutsche Staat primär als Rechtsstaat und weniger als Wirtschaftsstaat versteht« (König, 1994: 150). Während dies für die allgemeine Bedeutung der Ingenieure gilt, macht sich im Bereich der Umweltpolitik seit Beginn ihrer Institutionalisierung eine schleichende Erosion juridischer Kompetenzen breit, die die Juristen im Staatsdienst in gewisser Hinsicht selbst vorangetrieben haben. Denn sie vertraten nicht nur (behördliche) Interessen innerhalb rechtsstaatlicher Verfahren, sondern den Rechtsstaat selbst und damit vermittelt das Allgemeinwohl qua Amtspflicht. Aus diesem Grund war ihnen die »Sachverantwortung« oberstes Primat, damit also eine Versachlichung und Objektivierung der Politik (Schelsky, 1980: 12 f.). Dieser Rationalitätsanspruch orientierte sich folglich an der Idee einer gelehrten Ministerialbürokratie (Weber, 1980: 128-139), die in Kooperation mit den interessierten Kreisen die filigrane Arbeit der Problemlösung übernimmt (Wolf, 1988: 167-169). Im Bereich des Umweltschutzes war der Rechtsstaat zwangsläufig auf Techniker und Ingenieure angewiesen, das heißt, ihrer Rationalitätsverpflichtung konnten die Juristen nur durch die Einbindung dieser Spezialisten nachkommen. Dies rief eine allmähliche Unterwanderung des Juristenmonopols und einen in Fachbehörden angesiedelten technischen Unterbau der staatlichen Verwaltung hervor, der seinerseits zu einer Kolonialisierung der rechtlichen Interventionsschwellen und politischen Problemlösungsstrategien durch naturwissenschaftlich-technisches Wissen und Erkenntnisinteresse führte (Wolf, 1988: 172-175). Nach Wolf brachte dieser Trend eine Substitution juristischer Generalisten durch technische Spezialisten und eine Zurückdrängung der Juristen auf notarielle Beurkundungsakte mit sich (Wolf, 1988: 180; auch Bohne, 1981: 57). Das Verhältnis von Generalisten und Spezialisten wird damit umgekehrt: Der legal-bürokratische Rechtsstaat wird zu einem Rahmen für die Herstellung von Legitimität durch Verfahren (Luhmann, 1969 b), während die eigentliche materielle Steuerungskom-

petenz bei den Spezialisten liegt – ohne daß dies als politischer Akt verstanden würde (Stark, 2001). Denn die Spezialisten arbeiten formal im staatlichen Auftrag und innerhalb rechtsstaatlicher Verfahren. Zudem sind sie auf einen apolitischen Diskurs der Sachlichkeit verpflichtet, den sie im übrigen als Validierung des eigenen technischen Berufsstandes intensiv pflegen.

Dieses allgemeine Strukturprinzip der professionellen Arbeitsteilung materialisiert sich folgerichtig in den Kooperationsbeziehungen zwischen den an der Luftreinhaltung beteiligten Akteuren. Denn diese werden ganz wesentlich über bestehende Professionen strukturiert. Im Unterschied zu Frankreich allerdings ist darauf hinzuweisen, daß der deutsche Rechtsstaat sehr viel stärker bestehende semiautonome Berufsgruppen nutzt. Professionen übernehmen in diesem Sinne sogar politische Aufgaben in treuhänderischer Absicht. Dies mag bei der juristischen Profession paradox erscheinen, ergibt sich doch eine gewisse Identität zwischen Recht und Politik innerhalb des Rechtsstaates. Dennoch läßt sich im internationalen Vergleich erkennen, daß die politische Koordination zwischen staatlichen Institutionen einerseits, zwischen Staat und Gesellschaft andererseits mittels und innerhalb eines juridischen Diskurses bewerkstelligt wird. Dies ist, wie wir erwähnten, im Hinblick auf die Gerichtsbarkeit der Fall, die immer wieder ins Spiel gebracht wird, um politische Konflikte und die Berechtigung partikularer Forderung – letztinstanzlich – zu klären. Doch auch rechtswissenschaftliche Debatten spielen für die Gesetzgebung und Implementation eine wesentliche Rolle, da sie dabei helfen, die Rechtsstaatlichkeit bestehender Regelungen oder Praktiken sowie neuer Vorschläge auszuloten. Schließlich gewinnt der juridische Diskurs innerhalb des kooperativen Föderalismus als ein Referenzpunkt und Medium der Koordination von Bundes- und Länderpolitik an Bedeutung. So ist zum Beispiel der *Länderausschuß für Immissionsschutz* zu nennen, der bei der Umweltministerkonferenz angesiedelt ist und die Aufgabe einer Koordination des Verwaltungshandelns der Länder im Immissionsschutz übernimmt, damit aber auch neue Verordnungen und Vorschriften anstößt, die später in die Bundespolitik eingehen können.

Deutlicher ist die Nutzung bestehender Fachdiskurse bei der wissenschaftlichen Beratung zu erkennen. Hier sind eine Vielzahl von Fachbehörden des Bundes (zum Beispiel Umweltbundesamt, Bundesamt für Naturschutz, Bundesanstalt für Arbeitsschutz oder Bundesamt für Strahlenschutz), Landesanstalten und -ämter im Bereich der Luftreinhaltung und des Immissionsschutzes aktiv; aber auch der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, diverse Beiräte und Enquete-Kommissionen (zum Beispiel zum Schutz der Erdatmosphäre oder zum Schutz des Menschen und der Umwelt) sowie private und öffentlich-rechtliche Forschungsinstitute, Großforschungseinrichtungen und Universitäts-

institute sind hier zu nennen. Diese Beratungsinfrastruktur wird zum einen durch die föderale Struktur der Bundesrepublik und die sektorale Organisation der Ressorts bestimmt, denn Bund und Länder haben beispielsweise eigene Umweltämter, die auch noch nach spezifischen Regulierungsbereichen (zum Beispiel Naturschutz, Immissionsschutz, Strahlenschutz) organisiert sind. Zum anderen aber bildet sich diese Beratungsinfrastruktur entlang der wissenschaftlichen Gemeinschaften. Überdeutlich ist dies bei der Besetzung der verschiedenen Beratungsgremien oder -agenturen zu erkennen, denn hier zählt immer noch weitestgehend die Vormacht der Hochschulprofessoren. Obschon die Universitäten bei weitem kein Monopol mehr in Lehre und Forschung innehaben, spielen sie in beiden Bereichen immer noch eine zentrale Rolle: Über die Ausbildung fungieren sie als Hüter eines spezifischen Wissensbestandes; über die Forschung entwickeln sie dieses Wissen weiter; und über die Politikberatung treten sie als autoritative Repräsentanten wissenschaftlicher Erkenntnis auf.

Am augenfälligsten wird die treuhänderische Funktion der Professionen aber im Bereich der Detailregulierung, die bei der Luftreinhaltung weitestgehend den Spezialisten überlassen wird. So hatten wir bereits ausgeführt, daß die Entwicklung technischer Normen hauptsächlich beim Verein Deutscher Ingenieure, hier bei der Kommission Reinhaltung der Luft liegt – wohingegen sich das Umweltbundesamt in diesem Bereich nur punktuell engagiert. Rechtsstaatlich ist diese Praxis unbedenklich, sind diese Normen doch rechtlich nicht bindend und deshalb nur als sachverständige Ausdeutung des allgemeinen Rechtsbegriffs des ›Standes der Technik‹ zu verstehen. Dieses Arrangement hat einen doppelten Vorteil. Einerseits können und wollen Juristen über die sachliche Angemessenheit der vorgeschlagenen Normen nichts aussagen, weshalb die korporative Definition durch den Berufsverband als Repräsentanten des professionellen Diskurses erfolgt, und zwar generell für alle Einzelfälle und autoritativ in ihrem Charakter. Dieses ›korporative Gutachten‹ wird nur bei Verdacht einer verbleibenden Unsicherheit oder eines vorhandenen Dissenses behördlich oder gerichtlich in Frage gestellt und neu erörtert. Andererseits werden diese ›antizipierenden Sachverständigengutachten‹ auf Vorrat produziert. So können die Behörden und Gerichte bei jedem Fall auf eine sachverständige Ausdeutung verweisen, womit eine rechtliche Beauftragung von Expertise im Einzelfall gar nicht mehr notwendig ist. Der genannte autoritativ-korporative Charakter der Normen und das damit einhergehende Kompetenzmonopol werden hierdurch auch für die Zukunft ›antizipierend‹ gesichert.

Die Teilung regulativer Arbeit folgt der Intention nach einer funktionalen Differenzierung zwischen wissenschaftlicher Problembewertung, rechtlicher Programmentwicklung und technischer Normierung. Allerdings richtet sich die konkrete Regulierungspraxis nicht nach diesem

Bild, wie wir bereits im Hinblick auf die Beziehungen zwischen juristischen Generalisten und technischen Spezialisten gesehen haben. Auch bei der konkreten Arbeit der Berufsgruppen läßt sich erkennen, daß die Grenzen mehr als fließend sind. So haben Stark und Peters (2000) gezeigt, daß sich die Arbeit der Techniker und Ingenieure nicht nur auf die eigentliche technische Normung beschränkt, sondern auch Fragen der praktischen Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit umfaßt. Über die Entwicklung technischer Lösungsmöglichkeiten hinaus ist diese Berufsgruppe damit auch an der Bestimmung und Auswahl des Regulierungsinstrumentariums beteiligt (Mai, 1989). Diese Entscheidungen sind, dem professionellen Diskurs folgend, ein apolitisches und daher unbedenkliches Moment der an Sachzwängen orientierten Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen. In den anderen Ländern hingegen ist die Definition verhältnismäßiger oder praktikabler Mittel ein Objekt der politischen Entscheidung, das heißt Produkt einer Aushandlung im konkreten Genehmigungsverfahren (zum Beispiel in Großbritannien), einer politisch-administrativen Entscheidung innerhalb mehrstufiger Verfahren (zum Beispiel in den USA) oder einer politischen Aufsicht mittels administrativer Eliten (zum Beispiel in Frankreich). Bedeutsam am deutschen Fall ist, daß die (Vor-)Auswahl technischer Optionen in wesentlichen Aspekten einem Berufsverband übertragen wird, womit er zum Ort und zur Arena einer Abstimmung zwischen Behörden und Betreibern wird. Obschon die betreffenden Beratungs- und Entscheidungsverfahren ein Mindestmaß an Pluralität und Neutralität der beteiligten Akteure garantieren, gibt dieses korporative Arrangement den Behörden, Herstellern und Betreibern die Möglichkeit, bei der Bestimmung des technischen Instrumentariums eine erste Konzertierung zu erwirken, die den Verhandlungsaufwand bei der Implementation über die Einzelfälle hinaus und auf Vorrat reduziert. Und diese treuhänderische Aufgabe der Techniker und Ingenieure wird im übrigen auch von den anderen Gremien und Verfahren der technischen Normierung wahrgenommen (so zum Beispiel beim Umweltbundesamt). Die Profession fungiert damit als ein Transmissionsriemen zwischen den verschiedenen an der Luftreinhaltung beteiligten Akteuren, über den sie ihre Handlungen koordinieren und kooperativ an der Gestaltung und Umsetzung der Maßnahmen mitwirken.

»Der Staat überläßt es der technischen Profession und deren Selbstverständnis, technische Normierungen zur Luftreinhaltung zu erlassen und Grenzwerte festzulegen. Auch wenn er die im VDI erzeugten Regelungen nicht immer übernimmt, sind es doch auch Techniker im UBA, im LAI oder in den Fachbehörden, die diese Arbeit für den Staat leisten. Auch die Gremien, die ein gewisses Gegengewicht zum VDI herstellen, sind überwiegend durch Techniker besetzt, die den Effektivitätsgrundsatz ihrer Profession teilen. So erklärt sich, daß auch im UBA und im LAI nach verhältnismäßigen techni-

schen Lösungen gesucht wird; eine Organisation, die lediglich den Stand des technisch Möglichen ermittelt, existiert folglich nicht. *Die bundesdeutsche Luftreinhaltepolitik legitimiert sich somit durch die Objektivierung eines Gegenstandes (das technisch ›Mögliche‹), die nie und nirgends erfolgt*« (Stark und Peters, 2000: 220).

Luftreinhaltepolitik zerfällt damit in Recht und Technik, wobei sich im Grenzbereich der praktischen Rechtsanwendung und technischen Regulierung Probleme der Revierabgrenzung ergeben. Aus diesem Grund sind die beteiligten Professionen auch besonders daran interessiert, die Faktizität ihrer Geltungsansprüche oder ›jurisdictional claims‹ (Abbott, 1988: 38) abzusichern. Dies geschieht durch prozedurale und institutionelle Grenzziehungen im Politikprozeß, vor allem aber durch die korporative Sicherung des eigenen Berufsstandes im quasi-zünftischen Sinne. Nach innen konstituieren vor allem die Techniker und Ingenieure einen hermetischen Diskurs der Sachlichkeit, Rationalität und Unparteilichkeit. Nach außen ergeben sich korporative Schließungsmomente gegenüber den nicht-eingeweihten Laien. Diese Versachlichung des politischen Diskurses ist, wie wir bereits gesehen haben, ein Element der Verrechtlichung gewesen. Während die juridisch-ordnungsrechtliche Regulierung aber durchaus legal-bürokratische Ermessensspielräume bei der konkreten Mittelwahl zuläßt, werden diese durch die technisch-ingenieurwissenschaftliche Normierung und Standardsetzung weiter eingegrenzt. Der Sachverstand der Fachkenner und Spezialisten, der sich als Kokon in den politischen und rechtlichen Diskurs eingenistet hat, drückt der Luftreinhaltung einen versachlichenden Stempel auf. Denn er tendiert dazu, Entscheidungen von Interessenverhandlungen und öffentlichen Debatten abzukoppeln und in einen neutralen Bereich der Administration und des technischen Problemmanagements einzuschließen.

Im deutschen Fall ist zur Zeit noch am wenigsten Bewegung zu erkennen. Zwar steht die ordnungsrechtliche und technizistische Orientierung unter Beschuß, zunächst wegen einer unzureichenden Vorsorge, dann wegen des ausgeprägten Spezialistentums, der damit einhergehenden Sektoralisierung und mangelnden Integration verschiedener Regulierungsbereiche und schließlich wegen der defizitären Koordinierung der Umweltpolitik mit anderen Ressorts. Wie wir bereits dargelegt haben, hat sich bei der Instrumentenwahl und den Policy-Repertoires einiges getan, ohne daß eine Veränderung des Systems professioneller Arbeitsteilung eingetreten wäre. Denn in den meisten Fällen handelt es sich um eine Weiterentwicklung oder Anpassung des technizistisch-ordnungsrechtlichen Instrumentariums (Böhmer-Christiansen, 1994: 52). Da die Professionen die Arbeitsmärkte und Tätigkeitsbereiche korporativ kontrollieren und weit definierte Kompetenzen abstecken konnten,

sind die Berufsgruppen (insbesondere die Techniker und Ingenieure) in der Lage, sich durch die Erweiterung ihres Tätigkeitsbereichs auf Neuerungen der Regulierungsrepertoires einzustellen. Damit scheint es immer noch kaum einen Raum für breitere Orientierungsdebatten zu geben: »Die problembetroffene und immer auch interessengebundene Öffentlichkeit, wenn sie denn interveniert, wird als unnötiger Störfaktor gesehen, den man tunlichst durch eine entsprechende Akzeptanzargumentation ruhigstellen sollte« (Burrichter und Müller, 1993: 41).

Eine andere Quelle der Veränderung scheint vor diesem Hintergrund von größerer Bedeutung zu sein. So ist mit Verweis auf die Ökologiebewegung der siebziger und achtziger Jahre argumentiert worden, daß die Sachlichkeitssemantik an Überzeugungskraft und der wissenschaftliche Sachverstand an Glaubwürdigkeit verloren haben. Wie Beck treffend beschrieben hat, führte die stetige Verwissenschaftlichung der Politik zu einer gleichzeitigen Infragestellung des Objektivitätsanspruchs der Experten, je mehr der technisch-wissenschaftliche Politikstil an seine Effektivitätsgrenzen stieß und je mehr die Divergenzen zwischen verschiedenen Gutachten und Empfehlungen in den Strudel politischer Auseinandersetzungen gerieten. Inwiefern dies zu Veränderungen der beruflichen Regulierungsarbeit führt, ist allerdings noch nicht abzusehen. Denn die Politisierung wissenschaftlicher Expertise hat nicht zu ihrer Verdrängung geführt, sondern ganz im Gegenteil zur Verwissenschaftlichung der antagonistischen Kräfte (Beck, 1986: 254-280; Rucht, 1988; Christmann, 1992). Diese Erweiterung des sachverständigen Expertendiskurses verstärkt die internen Differenzen und verlagert die fachlichen Debatten stärker in die Öffentlichkeit, wodurch die Glaubwürdigkeit der Experten weiter Schaden nehmen kann.

Allerdings zeichnet sich auch eine Restauration des treuhänderischen Sachlichkeitsdiskurses an, die durch die bereits genannte Politik der Privatisierung und Deregulierung forciert wird. Denn die Eigenüberwachung und Selbstregulierung, die vom Gesetzgeber als Fortschreibung des Kooperationsprinzips aktiv eingefordert wurde, wird auch gerade an (behördliche, betriebliche und unabhängige) Gutachter oder Experten im Sinne einer Rationalisierung und Objektivierung des Immissions-schutzes übertragen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der Staat auch an einer Ordnung des wachsenden Experten- und Gutachtermarktes interessiert ist, zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Gesetzesentwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch von 1997 (Laskowski, 1999: 109-112). Bedeutsamer für den deutschen Fall sind jedoch Versuche einer korporativen Lösung des Wettbewerbs der Expertisen und des damit einhergehenden Glaubwürdigkeitsdilemmas. Denn die Berufsgruppen sehen es als problematisch an, daß die Glaubwürdigkeitslücke primär über die persön-

liche Verantwortlichkeit des einzelnen Experten geschlossen werden muß. Gefordert wird statt dessen eine korporative Lösung in Form eines Ethik-kodex, eines Gutachterverbandes und/oder eines geschützten Titels (Feldhaus, 1997: 37-39). Inwiefern es zu dieser Restauration kommt, hängt nicht zuletzt auch davon ab, ob die Umweltverbände trotz offenkundiger Professionalisierungs- und Verwissenschaftlichungstendenzen an ihrer Strategie der Politisierung öffentlicher Debatten festhalten, oder ob es aus Sorge um die Irrationalitäten öffentlicher Mobilisierungen zu einem Rückzug aus dem öffentlichen Raum politischer Deliberationen ins Arkanum der Macht kommt.

4.3.3. Großbritannien

Im Gegensatz zu Frankreich ist staatliche Lenkung ein weniger charakteristisches Merkmal der Geschichte britischer Professionen. Anders auch als in Deutschland haben die Universitäten eine weniger ordnende und orientierende Rolle in der Professionalisierung der Berufsgruppen gespielt. Zwar haben Staat und Universitäten gegen Ende des 19. Jahrhunderts eine größere Bedeutung erlangt. Dennoch gilt, daß die Berufsgruppen eine größere Autonomie bei der Organisation und Regulierung ihrer Arbeit besaßen und besitzen, als dies in den anderen Ländern der Fall ist (MacDonald, 1995: 72-79; Collins, 1990: 16). So war die »apprenticeship« bei einem erfahrenen Meister und Lehrer seit Ende des 18. Jahrhunderts zentrales Ausbildungsmittel und Integrationsmechanismus der entstehenden Professionen zugleich. Und auch nachdem Universitäten und Colleges im Laufe des 19. Jahrhunderts die Ausbildung stärker an sich banden und formalisierten, blieben praktisches Lernen und Erfahrungswissen das Leitbild der Ausbildung und Berufstätigkeit, womit die gewachsene und stark fragmentierte Struktur der Berufsbilder und -gruppen weitestgehend aufrechterhalten blieb. Zugleich brachte diese enge Verknüpfung von formaler Ausbildung und praktischer Lehre eine stärkere Verzahnung von theoretischer Wissenschaft und angewandtem Wissen, was dem Empirismus und Pragmatismus der britischen Wissenschaftskultur insgesamt entsprach. Im Bereich der Natur- und Ingenieurwissenschaften etwa bildeten sich Wissenschaft und Technik nicht als getrennte Bereiche oder Berufsgruppen heraus: »Science and technology seem to have been more intertwined, less distinguished, less linked to specific occupations or alternative careers« (Lundgreen, 1990: 49). Vor dem Hintergrund der geringeren Bedeutung von Staat und Universitäten und des deutlicheren Praxisbezugs wurden die Berufsverbände zu einem zentralen Instrument der Integration und Organisation der Professionen, womit ihnen auch die Kontrolle der Berufstitel und Arbeitsmärkte oblag (MacDonald, 1995: 72-79).

Diese Charakterisierung gilt ganz besonders für die Ingenieur- und Technikerberufe, die in der britischen Luftreinhaltung eine wichtige Rolle spielen. So beschreibt Lundgreen (1990), daß die Professionalisierung der Ingenieure und Techniker viel eher vom privaten Betrieb (dem »shop«) als von öffentlichen Ausbildungseinrichtungen (den »schools«) geprägt war und sich auch weniger an Staatsingenieuren oder -beamten als vielmehr am Unternehmer orientiert hat. Dieses Spezifikum hat zweifelsohne mit der britischen Industrialisierung zu tun, denn Unternehmer, Erfinder und Techniker waren oftmals in einer Person vereint. Der »shop-trained, self-made man« wurde auf diese Weise zum Leitbild eines ganzen Berufs- und Unternehmensspektrums – auch über die Grenzen Britanniens hinaus, wie Edmonson (1987) am Beispiel des Maschinen- und Eisenbahnbaus nachzeichnete. Damit war der Zugang zur Berufsausübung offener als im kontinentaleuropäischen Kontext, wo der Staat wesentlich stärker reglementierend und lenkend eingriff. »Engineering« blieb folglich ein heterogenes Berufsfeld, das Talent und unternehmerischen Geist ganz explizit einforderte. Da praktisches Lernen und Erfahrungswissen so zentral waren, dachten weder der Staat noch die Professionen über die Notwendigkeit eigener technischer Schulen ernsthaft nach. Dennoch war die Ausbildung und Berufsausübung nicht unregelt und ungeordnet, denn in Großbritannien spielten die private, betriebliche Ausbildung und Patronage eine wichtige Rolle bei der Genese und Reproduktion der Profession. »Apprenticeship meant almost everything. Family connections and/or money helped to secure a renowned principal for an articulated pupilage to be acknowledged by the profession, i. e. the Society of Senior Engineers« (Lundgreen, 1990: 48).

Nach Lundgreen kam es zu einer stärkeren Konvergenz mit den anderen Ländern, insbesondere als die Regierungen ab Mitte des 19. Jahrhunderts eine aktivere Rolle bei der Förderung von Wissenschaft und Technik übernahmen und die Universitäten ein formelleres und akademischeres Ausbildungskonzept propagierten. Nach 1870 gewannen diese Tendenzen an Gewicht, was nach Lundgreen an den gesellschaftlichen Entwicklungen lag, die Großbritannien ebenso wie die anderen kapitalistischen Länder durchlebte: »The economic depression triggered or reinforced tendencies sometimes summarized as the rise of corporate or organized capitalism, with its manifestations in the horizontal and vertical concentration of business, the bureaucratization of large-scale industry, the rule of financial oligopolies, the formation of cartels and trade associations, etc.« (Lundgreen, 1990: 56). Große Unternehmen und Verwaltungen, komplexe Produktionsprozesse wie auch ein stärker regulativ tätiger Staat verlangten nach ausgebildetem Fachpersonal mit abstrakt-analytischem Wissen. »The general belief in science tended to become a secular religion, with implications beyond the realm of economic production; educational institutions began to witness a

slow but steady rise in enrolments; graduates discovered the legitimizing potential of education and professional credentials for securing an expert's position in the private sector« (Lundgreen, 1990: 56). Obschon diese Entwicklungen auch die anderen Länder betrafen, erscheinen sie doch für Großbritannien besonders prägend, da sie eine formellere und akademischere Orientierung ins Spiel brachten, insbesondere durch die Ausbildungsgänge an den Universitäten und technischen Schulen. Der britische Professionalisierungspfad behielt aber einige seiner Spezifika, denn Universitäten und technische Schulen blieben dem Leitbild des praktischen Lernens und Erfahrungswissens auch weiterhin verbunden. »Knowledge, though not necessarily formal education, seems to have been the mainspring for the institutional proliferation of the engineering profession« (Lundgreen, 1990: 67). So sprach zum Beispiel die *Institution of Civil Engineers*, die 1818 gegründet wurde, den formalen Titeln (neben den praktischen Lehrjahren und -kontakten) erst allmählich bei der Rekrutierung ihrer Mitglieder eine eigene Bedeutung zu. Damit blieben die bestehenden Berufsgruppen und Berufsverbände eine wichtige Orientierungsmarke der Ausbildung und Berufsausübung. Und deshalb ersuchten die »colleges« die Berufsverbände auch um eine Anerkennung ihrer Abschlüsse. »Such a policy tended to transform the study association into a professional society assuming an informal licensing function« (Lundgreen, 1990: 71).

Die Professionalisierung der Ingenieure und Techniker ist in Großbritannien somit weniger durch den Staat im Hinblick auf seine administrativen Aufgaben und Bedürfnisse betrieben, aber ebensowenig durch eine akademische Verwissenschaftlichung rationalisiert worden. Erfahrungswissen und empirische Anwendungsbezüge sind für die britische Professionalität heute noch genauso kennzeichnend wie die über Berufsgruppen und -vereinigungen reproduzierten professionellen Beziehungen und sozialen Kapitalien. Vor diesem Hintergrund hat der Staat seine Behörden und Regulierungsmaßnahmen viel eher den Praxisfeldern und Erfahrungskontexten der Professionen entsprechend organisiert und ausgeformt. Dies trifft gerade auf die industrielle Luftreinhaltungspolitik zu, denn dieser Regulierungsbereich wurde bis in die heutigen Tage hinein primär den Technikern und Ingenieuren zugesprochen. Deren Erfindungsgeist und Unternehmertum hatten nicht nur der britischen Industrialisierung den Weg geebnet. Sie hatten auch früh erste Lösungsansätze für die aufkommenden Umweltprobleme entwickelt. Wegweisend war hier die Entwicklung von Kondensationstürmen für die englischen Alkalifabriken des 19. Jahrhunderts, die das weitverbreitete Problem der Schädigungen durch Chlorwasserstoffabgase lösten, indem sie diese Schadstoffe in – wiederum industriell verwertbare – Salzsäure umwandelten. Die vehementen Konflikte um diese Risiken mündeten dann 1863 in das *Alkali-Gesetz* und das *Alkali-Inspectorate*,

die sich beide dem im genannten Fall eingeschlagenen Lösungsweg verpflichteten. Das *Alkali Inspectorate* wurde im Laufe der Zeit zwar immer wieder in übergeordnete Regulierungsagenturen integriert, so zum Beispiel 1986, als das mittlerweile umgetaufte *Industrial Air Pollution Inspectorate* mit dem *Radiochemicals Inspectorate*, dem *Hazardous Waste Inspectorate* und dem *Water Quality Inspectorate* zum *HM Inspectorate of Pollution* zusammengefaßt und 1996 dann zur *Environmental Protection Agency* umgewandelt wurde. Dennoch spielt diese Traditionslinie, die bis auf das renommierte *Alkali Inspectorate* zurückgeht, eine wichtige Rolle, hat doch dieses *Inspectorate* grundlegende Leitlinien der britischen Regulierungspraxis formuliert. So führte es das Prinzip der »best practicable means« ein, das einen sehr konsensuellen Regulierungsstil etablierte (Weale, 1996 a: 112) und den Inspektoren einen großen Ermessensspielraum vorbehielt (Vogel, 1986: 70). Leitbild bleibt heute noch der in den Kondensationstürmen gefundene optimistische Ansatz einer ökologisch und ökonomisch verträglichen und technisch möglichen Lösung.

Diesem Regulierungsstil liegt das Bild des unternehmerischen Ingenieurs zugrunde, der eine den Umständen und Problemen entsprechende Lösung erarbeiten kann. Die kooperative Zusammenarbeit zwischen den Inspektoren der Regulierungsbehörden und den Technikern und Ingenieuren in den jeweiligen Unternehmen basiert dabei auf der historischen Gestalt des Unternehmers/Ingenieurs und auf der daraus abgeleiteten engen »professional relationship«. Voraussetzung für den Erfolg dieser Zusammenarbeit ist vor allem, daß die mit der Lösung betrauten Professionen einen Ermessensspielraum zugesichert bekommen, um angemessene und praktikable Lösungen zu entwerfen. Dies hatten wir bereits beim *HM Inspectorate of Pollution*, später der *Environmental Protection Agency* gesehen, die nicht nur vollziehende, sondern auch normierende Kompetenzen innehat. Die Regulierungspraxis wurde demnach nicht primär den Aufgabenbereichen der staatlichen Institutionen entsprechend ausdifferenziert (das heißt legislative Programmformulierung, ministerielle Programmspezifizierung und behördlicher Vollzug). Vielmehr durften die Inspektoren die politischen Zielvorgaben den Praxisfeldern und Erfahrungskontexten entsprechend ausformen und in den konkreten Verhandlungen mit den Betreibern aushandeln.

In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, daß die Juristen den Spielraum der Ingenieure nicht wesentlich eingeschränkt haben, sondern ganz im Gegenteil eine reaktive Absicherung der eingespielten und bewährten Praktiken vornahmen. Denn in der Tradition des »common law« wurde Rechtsschöpfung in Reaktion auf praktische Probleme und einen konkreten Regelungsbedarf betrieben, wobei es einerseits um gerichtliche Handlungsanweisungen für konkrete Problemlösungen ging,

andererseits um die legislative Weiterentwicklung bestehenden Rechts – so wie dies an der Geschichte des *Alkali Inspectorates*, seiner Nachfolgeorganisationen und der entsprechenden gesetzlichen Regelungen zu erkennen ist. Dabei bekleiden die britischen Ingenieure keinesfalls eine hohe Status- oder Machtposition in der Berufshierarchie und im politischen Tagesgeschäft, gleichwie sie als Experten keine große wissenschaftliche Reputation genießen (Boehmer-Christiansen und Weidner, 1995: 120-124), weshalb sich offenkundige Unterschiede zu Frankreich und Deutschland auf tun. Als Praktiker und nicht als Spezialisten sind sie für die konkrete Luftreinhaltung von besonderer Bedeutung und konnten auch im internationalen Vergleich bemerkenswerte Entscheidungsspielräume für sich reklamieren. Denn aufgrund der primär reaktiven Regulierungsphilosophie bei der Programmformulierung und Rechtschöpfung bewegte sich die Luftreinhaltung (insbesondere im Bereich der stationären Quellen) stets auf der Ebene einer technischen Entwicklung praktikabler Maßnahmen im konkreten Steuerungsumfeld.

Diese Besonderheit hat auch historische Wurzeln, denn die britische Umweltpolitik war ursprünglich als lokale Regulierungsaufgabe konzipiert und entwickelte sich von dort inkremental und graduell. Dies hat zweifelsohne mit dem Pragmatismus, der Einzelfallorientierung und dem Kooperationsbestreben zwischen Behörden und Betreibern oder Herstellern zu tun (Jordan, 1998; Lowe und Ward, 1998 a), aber auch mit der professionellen Ausrichtung der ›local authorities‹, die dem britischen Politikstil ihren Stempel aufdrückten. Gerade im Vergleich zu Frankreich fallen drei Merkmale der britischen ›local authorities‹ besonders markant ins Auge: das hohe Maß an Autonomie gerade auch im Hinblick auf die Rekrutierung ihres Personals, die ausgesprochene Neutralität der Funktionäre und das hohe Maß an Professionalität in Ausbildung und Selbstverständnis (Bras, 1987). Die ›local authorities‹ besaßen lange Zeit wichtige umweltpolitische Kompetenzen, etwa im Bereich der stationären Quellen, bei denen sie eigenständig die Modi und Verfahren der Genehmigung bestimmen konnten. Sie reklamierten diese Autonomie gerade durch einen offensiven Professionalismus, weswegen auch viele Unternehmer den Inspektoren eine hohe Fachkompetenz zusprachen. Dies erklärt nicht nur das auffällige Vertrauensverhältnis zwischen Regulierern und Regulierten (Vogel, 1996: 77), sondern auch die gängige Vorstellung, daß Umweltprobleme sachgemäß und effektiv nur auf lokaler Ebene Einzelfall für Einzelfall bearbeitet werden können.

Aus deutscher Sicht scheint wissenschaftlich-technische Expertise eine weniger offensiv gestaltende Rolle zu spielen. Denn Expertise versucht eben nicht die Rationalität der Regulierungsarbeit dadurch zu sichern, daß sie allgemeine Entscheidungsgrundlagen durch generell gültige Erkenntnisse abstrakt-analytischer Art zu erbringen sucht. Viel-

mehr ist Expertise immer empirisch-problemorientiert und muß vor allem aus der praktischen Erforschung und Anwendung erwachsen. Gewicht hat Expertise daher nur in Form von ›sound science‹, die sich also nicht nur durch theoretische Abstraktionen und Generalisierungen, sondern primär durch die Akkumulation gesicherten Wissens konstituiert (Boehmer-Christiansen und Weidner, 1995: 120-124). Das heißt dann auch, daß Schädigungen erst gesichert nachgewiesen werden müssen, um effektive Problemdiagnosen und gezielte Maßnahmen entwerfen zu können. Aus diesem Grund neigen Wissenschaftler immer noch »to rely on dilution, dispersion and monitoring concepts which required the continuous scientific assessment of effects in the environment and then suggested site-specific technical or other responses to unacceptable or unreasonable effects« (Boehmer-Christiansen und Weidner, 1995: 122). ›Sound science‹ ist deshalb *per se* exklusiv und reaktiv. Denn gesicherte Erkenntnisse, zu denen nur ausgewiesene Experten einen bevorzugten Zugang haben, stehen prinzipiell gegen Vorsorgemaßnahmen und gegen ein präventives ›technology-forcing‹. Die deutsche Vorliebe für generelle Regelungen, analytische Bezüge und technische Potentiale würde aus dieser Sicht eher als Anzeichen einer spekulativen und eben nicht seriösen Expertise gelten.

Im Unterschied zu den bisherigen Ländern führt diese Hochschätzung der ›sound science‹ notwendigerweise zu konsensuellen Verfahren der wissenschaftsinternen Erkenntnisvalidierung. Für die wissenschaftliche Politikberatung gilt sogar ein Konsenszwang, denn einen politischen Wert hat die Expertise nur als gesichertes Wissen, wodurch konsultative Foren zu einem wichtigen Instrument der Konsensgenerierung und Beratung werden. »Policy developments (...) relied a great deal on expert consensus through the work and deliberations of advisory committees, commissions and quangos« (Lowe und Ward, 1998 a: 8). Hier sind beispielsweise die vielen Beratungsgremien zu nennen, die im Hinblick auf bestimmte Problembereiche eingerichtet wurden. Von Bedeutung sind zum Beispiel die *Acid Rain Review Group* (1985) und die *Critical Loads Advisory Group* (1986), der weitere Spezialistengruppen folgten, die sich mit speziellen Schadstoffen (*Photochemical Oxydants Review Group*), lokalen Bedingungen (*Quality of Urban Air Review Group*) oder den gesundheitlichen Folgen typischer Verschmutzungssituationen beschäftigten (*Committee on the Medical Aspects of Air Pollution Episodes*) – wobei diese inkrementale Beratungslogik zur Einrichtung eines *Expert Panels on Air Quality Standards* (EPAQS) führte, der alle Teilbereiche supervidierte. Ziel dieser Beratungsgremien ist dabei nicht nur die Einspeisung gesicherten Wissens in den politischen Meinungsbildungsprozeß. Vielmehr ist der Beratungsprozeß zugleich auch ein Mittel der Generierung des Expertenkonsenses – auf den ›sound science‹ ja maßgeblich angewiesen ist (Richardson und Jordan, 1983: 606-608).

Dieses Prinzip ist insbesondere bei der *Royal Commission on Environmental Pollution* (RCEP) zu erkennen. Das Expertengremium wurde 1970 gegründet, um Einzelprobleme (Blei in der Luft, Gewässerverschmutzung durch Öl usw.) zu erörtern und um grundlegende Leitlinien oder Regulierungsprinzipien (zum Beispiel integrierter Umweltschutz, ›best practicable environmental option‹) zu entwickeln (Kurth, 2000: 75-78). Diese Kommission zeichnet sich dadurch aus, daß sie herausragende Persönlichkeiten benennt, die eine wissenschaftliche und eine politische beziehungsweise wirtschaftliche Laufbahn in ihrer Biographie vereinigen. »Sie besetzen und besetzten meist mehrere Führungspositionen in Berufs- und Fachverbänden und bringen auf diese Weise professionelle Reputation, einen Fundus von Kontakten zu rund 100 Organisationen sowie entsprechende Kenntnisse in die RCEP ein. Die RCEP ist stets auf eine breite Beteiligung verschiedenster Professionen und Disziplinen bedacht« (Kurth, 2000: 76). Der Einfluß dieses Expertengremiums liegt also im Konsens der Erkenntnisse, Erfahrungen und Positionen, und dieser Einfluß kann auch zu Kurskorrekturen der Politik führen, etwa im Hinblick auf die Stärkung des integrierten Umweltschutzes (Weale, 1996 a) oder die Neuausrichtung der Verkehrs- und Landwirtschaftspolitik (Dudley und Richardson, 1996 b; Lowe u. a., 1997). Sobald sich eine neue Einsicht als Konsens, das heißt als ›common sense‹ oder gar als gesichertes Wissen sedimentiert, kann es die politische Tagesordnung nachhaltig verändern.

Allerdings ist anzumerken, daß es sich in diesen Fällen um Neuerungen handelt, die den Regulierungsstil nicht umwerfen, sondern durch ›kompatible‹ Elemente weiterentwickeln. Augenfällig wird dies, wenn wir den britischen Umgang mit dem Vorsorgeprinzip fokussieren. Denn hier wird die Kontinuität eines an gesichertem Wissen und praktischen Erfahrungen orientierten Regulierungsstils offenkundig. Wie wir bereits dargelegt hatten, fordert das ›precautionary principle‹ bereits einen Handlungsbedarf unter Bedingungen von Unsicherheit. Obschon dieses Prinzip in die britische Politik Einzug gehalten hat (zum Beispiel in den *Environmental Protection Act* von 1990 und in die verschiedenen Strategiepapiere), hat es doch eine spezifische Einfärbung erhalten, durch die präventive Maßnahmen stärker an die Verhältnismäßigkeit, Praktikabilität und ›sound science‹ rückgebunden werden. Immer noch baut die britische Regulierungsphilosophie darauf, »that science and economics can arrive at predictions, analyses and policy judgements in good time to ensure that ›sound‹ advance judgements are made« (Jordan und O'Riordan, 1994: 18).

Auch in Großbritannien lassen sich Wandlungsprozesse erkennen, die auf ein expliziteres und offensiveres Vorgehen bei der Generierung und Nutzung professioneller Wissensbestände und Fertigkeiten hinauslaufen. Dies zeigt sich erstens an der wissenschaftlichen Politikberatung,

die im Bereich des Umweltschutzes eine wesentlich proaktivere Rolle übernimmt, u. a. weil nun auch Umweltverbände verstärkt Gegenexperten oder eigenes Erfahrungswissen in die Konsensbildung einbringen (Yearley, 1992). So erarbeitete der *Expert Panel on Air Quality Standards* Empfehlungen, die den Politikstil zusehends dynamisieren und formalisieren, da sie eine risikobewertende Problemdefinition zugrunde legen und konkrete Zielsetzungen, explizit formulierte Problemlösungsstrategien sowie verbindliche Maßnahmenkataloge verlangen (Kurth, 2000: 103-106). Ein zweiter Grund für diesen Wandel ist bei der allgemeinen Schwächung der ›local authorities‹ zu suchen, deren Budget- und Finanzautonomie unter der Regierungszeit von Margaret Thatcher beschnitten wurde. Des weiteren beobachtete Bras (1987) eine stetige Politisierung der ›local authorities‹, die die bisherige Neutralitätsorientierung untergrub. Schließlich kam es zu einer Beschneidung von Regulierungskompetenzen, denn die anspruchsvollen und wichtigen Regulierungsbereiche wurden den nationalen Behörden zugesprochen. Außerdem wurden immer mehr Rahmenrichtlinien für die Genehmigungspraxis bei den einfachen Regulierungsmaterien erlassen, die die Einheitlichkeit, Transparenz und Stringenz der Vollzugspraxis in ganz Großbritannien sichern sollten, damit aber die Implementationsfunktionen der lokalen Behörden gestärkt haben (Lowe und Ward, 1998 c). Alles in allem läßt sich damit sagen, daß die Basis des lokalen Professionalismus stetig untergraben, gleichzeitig der Implementationsaspekt betont wurde. Der breite Ermessensspielraum und die Informalität der technischen Problemlösung vor Ort, die den britischen Regulierungsstil so lange charakterisiert haben, verlieren vor diesem Hintergrund an Bedeutung. Die nationale Umweltpolitik hingegen orientiert sich nun stärker an abstraktem als an praktischem Wissen, denn es geht bei der Beratung und Elaborierung neuer politischer Programme und Maßnahmen um neue Schwerpunkte: die Systematisierung des fragmentarischen und inkrementalen Instrumentariums, die Stärkung des Prozeßmanagements bei der Entscheidungsfindung, die zusätzliche Einbringung von Risikobewertungen, Kosten-Nutzen-Analysen, Technologiefolgenabschätzungen o. ä. in den Entscheidungsprozeß.

Die Aufwertung des Umweltschutzes und die Suche nach einer proaktiveren Rolle auf der nationalen und internationalen Ebene gingen folglich mit einer graduellen Öffnung der politischen Arena für andere professionelle Wissensbestände und Fertigkeiten einher. Sie führten damit auch zu Auseinandersetzungen über die Zuständigkeiten und Geltungsansprüche der Professionen: Zunächst wurde unter Margaret Thatcher der Kosten-Nutzen-Analyse eine größere Rolle zugesprochen, weswegen Ökonomen ein stärkeres Gewicht erhalten haben; vor allem aber sind über die Themen des Gesundheits- und Naturschutzes Mediziner und Umweltwissenschaftler eingebunden worden. Statt eine Schlie-

ßung der am Politikprozeß beteiligten Professionen zu vollziehen, hat sich der Staat – wie zuvor auch – für die Nutzung bestehender Expertisen und Fertigkeiten entschieden und die Abstimmung der verschiedenen Stellungnahmen und Kompetenzen auf einen interprofessionellen Kommunikationszusammenhang übertragen. Das läßt sich zum Beispiel an Verfahren zur Bestimmung der ›best practicable environmental option‹ erkennen, da Eingriffsoptionen in einem Abstimmungsprozeß zwischen verschiedenen Professionen mit ihren jeweiligen Erkenntnissen und Erfahrungen bewertet und festgesetzt werden müssen (Kurth, 2000: 107-113). In diesem Sinne scheint die Politikpraxis weiterhin der Vorstellung zu folgen, daß nur eine ausreichende Berücksichtigung der bestehenden und anerkannten professionellen Standpunkte und Wissensschätze zu einer praktikablen und angemessenen Problemlösung führen kann. Denn es gilt, verschiedene sachliche Ursachen und Wirkungszusammenhänge wie auch vielfältige gesellschaftliche Interessen und Werte zugleich zu integrieren – auch wenn hier formalere Verfahrens- und outputspezifische Mindeststandards einzuhalten sind.

4.3.4. Die Vereinigten Staaten von Amerika

In den USA zeigen sich einige Gemeinsamkeiten mit dem britischen Fall, denn die Professionalisierung von Berufsgruppen wurde nicht vom Staat betrieben, der weder willens noch in der Lage war, die Berufsgruppen aktiv zu regulieren. Und selbst dort, wo sich solche Anzeichen zeigten, wie etwa bei den Militäringenieuren Anfang des 19. Jahrhunderts, wurden diese Tendenzen vom Kongreß explizit bekämpft (Lundgreen, 1990: 51-56). Auch bei den Juristen ist ähnliches zu beobachten, denn diese waren nur zu einem geringen Teil Staatsbeamte. Die meisten von ihnen arbeiteten als freie Rechtsanwälte, Notare etc., deren Ausbildung und Berufstätigkeit sich nicht am öffentlichen Dienst orientierte (Rüschmeyer, 1986). Vielmehr nahmen diese Professionen, unter ihnen auch die juristische, eine dem Staat gegenüber distanzierte oder kritische Stellung ein und versuchten mit Verweis auf die Freiheit des Gewerbes, auf die höhere Erkenntnis und die gesellschaftliche Verantwortung der Profession jegliche Art staatlicher Eingriffe abzuwehren, weshalb sie ein durchweg liberales Professionalisierungsprojekt des ›laissez-faire‹ vertraten (Larson, 1990: 26 f.).

Gerade aus diesem Grund aber konnten die Berufsgruppen die eigenen Tätigkeitsbereiche und Arbeitsmärkte nur unvollständig kontrollieren: Die Berufsgruppen und -organisationen konnten die Weitergabe von Fertigkeiten und den Zugang zum Berufsmarkt nicht steuern, und auf den Staat konnten und wollten sie nicht bauen. So gab es während des gesamten 19. Jahrhunderts einen nicht zu vernachlässigenden Anteil

an ›self-made professionals‹ oder Autodidakten (Hall, 1984), der die Professionalisierung der Berufsgruppen gefährdete. So hatten selbst nach dem Zweiten Weltkrieg beispielsweise 30 Prozent aller tätigen Ingenieure kein College besucht (Lundgreen, 1990: 62). Der Markt blieb folglich in den USA das zentrale strukturbildende Merkmal. Denn er erlaubte es zwar den Berufsgruppen, jenseits staatlicher Patronage einen autonomen Tätigkeitsbereich zu etablieren, machte es ihnen aber andererseits außerordentlich schwer, den Erwerb und die Nutzung von Kompetenzen zu kontrollieren oder gar zu monopolisieren.

Schienen staatliche Patronage und berufsständische Vereinigungen kaum geeignet, diese Organisations- und Kontrollaufgaben zu übernehmen, so läßt sich erkennen, daß die wichtigsten Berufsverbände im Laufe des 19. Jahrhunderts an Colleges und Universitäten herantraten, um akademische Ausbildungsgänge und Abschlüsse zu entwickeln und zu kontrollieren (MacDonald, 1995: 79-85; Lundgreen, 1990: 51-56). Da die Berufstätigkeit aber bis heute nicht vom Erwerb dieser Abschlüsse abhängig ist und zugleich ein Wettbewerb zwischen den Bildungseinrichtungen besteht, bleibt die Logik des Marktes dessen ungeachtet ein wichtiges strukturbildendes Element. Renommierte Abschlüsse ermöglichen es allenfalls, den Wert der beruflichen Dienstleistung aufzuwerten und damit die Position auf dem Berufsmarkt zu verbessern. Zugleich eröffnen die Universitäten den Professionen eine nichtökonomische Legitimierung der eigenen Professionalisierung (Larson, 1990: 26).

Dieser Professionalisierungspfad verdeutlicht einige der Charakteristika der US-amerikanischen Politik, betrachtet man beispielsweise die Bedeutung und Orientierung der juristischen Profession. So hat der Staat zwar maßgeblichen Einfluß auf die Entwicklung des Rechts gehabt, allerdings behielt das Recht durch die juristische Profession selbst eine gewisse Autonomie gegenüber Staat und Politik bei. Der Staat muß den Grundsätzen des Rechts entsprechen, nicht nur im Sinne einer legalbürokratischen Rationalisierung des Staatsapparates, sondern darüber hinaus auch im Sinne einer Überprüfung und Kontrolle des staatlichen Handelns durch Gerichte und Öffentlichkeit. So etabliert die US-Verfassung eine politische Ordnung, in der Regieren ein Prozeß der Gesetzgebung und des gerichtlichen Rechtsstreits zwischen Interessenparteien ist (Rüschmeyer, 1986). »Law work« ist Aufgabe einer unabhängigen Profession, die nicht nur die Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen privaten Interessen, sondern gerade auch zwischen divergierenden privaten und staatlichen Akteuren zu schlichten und zu regeln hat. Die enge Symbiose zwischen Juristen und Staat, die sich im deutschen Rechts- und Beamtenstaat niederschlug, kehrt sich in den USA um: Denn diese Professionen entwickelten sich stärker außerhalb des Staates und versuchten auch seinen Einflußbereich zu minimieren.

»When professional organization and regulation were at their weakest in the first half of the nineteenth century, the autonomy and independent power of the American legal elite reached its highest point: The state apparatus was relatively small and not prone to intervene in civil society, few private clients were powerful enough to dominate the elite of the legal profession, and the civil law of early capitalism was fashioned primarily through litigation« (Rüchemeyer, 1986: 439).

Nicht so sehr die Exekutive wurde zum hauptsächlichen Arbeitgeber und Orientierungspunkt – wie dies in Deutschland der Fall war –, vielmehr blieben die Gerichte Angel- und Bezugspunkt der juristischen Profession, die sich damit als Mittlerin und Garantin einer rationalen, weil rechtlich kontrollierbaren Herrschaft etablierte. Aus diesem Grund verwundert es auch nicht, daß die US-amerikanische Regulierungspraxis so stark vom Verwaltungsrecht und vom rechtlichen Konzept des »regulatory rule-making« dominiert wird. Denn verwaltungsrechtliche Auflagen (zum Beispiel der *Administrative Procedures Act* oder der *Freedom of Information Act*) sollen garantieren, daß die Regulierungsarbeit transparent und gerecht verläuft, den demokratisch gesetzten Zielen und Mindeststandards entspricht und auch die notwendigen sachlichen und wissenschaftlichen Informationen ausreichend und korrekt rezipiert – wobei all dies politisch, und das heißt auch gerichtlich kontrollierbar sein muß (Majone, 1996 b). Die Institutionalisierung der Umweltpolitik, hier insbesondere der Luftreinhaltung, ist deshalb nicht nur als ein stetiger Prozeß der Verrechtlichung, sondern mehr noch: der Vergerichtlichung erfolgt. Denn die umweltpolitischen Ziele und Verfahren wurden zwar weitestgehend durch Kongreß und Exekutive vorgegeben, im eigentlichen aber durch die Gerichtsbarkeit in einzelnen Streitigkeiten und Schritten ausformuliert, korrigiert, konkretisiert und weiterentwickelt (Bryner, 1987: 34-40; Vogel, 1996).

Wie wir bereits sahen, hat sich deshalb mit der Zeit ein kompliziertes Regelsystem etabliert, das zur Professionalisierung von »intermediaries« geführt hat (Bryner, 1987: 36). Diese vertreten die von einer Maßnahme betroffenen Kreise, organisieren Koalitionen, betreiben Lobbying und Öffentlichkeitsarbeit, begleiten aber insbesondere ihre Klienten durch die verschiedenen Stadien des regulativen Prozesses und nutzen hier alle möglichen Handlungsoptionen, um die Interessen ihrer Mandanten zu vertreten. Sie professionalisieren politisches Handeln einseitig gerade dadurch, daß sie sich auf Verfahrensfragen konzentrieren. »Their focus is on procedural concerns rather than substantive ones. (...) Procedural expertise and ability make them a valuable commodity throughout the range of regulatory activities« (Bryner, 1987: 36). Folglich ist die Etablierung der vielen Regulierungsagenturen während der sechziger und siebziger Jahre auch von einem rasanten Anstieg der Zahl

von spezialisierten Kanzleien, Public-Affairs- und Public-Relations-Unternehmen begleitet worden. So stieg die Zahl der Juristen, die gegenüber den Regulierungsagenturen tätig waren, zwischen Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre um 20 Prozent (Bryner, 1987: 37). Nach Zahlen von Robert Reich (1981) gab es in Washington zu dieser Zeit 12 000 Rechtsanwälte, die Unternehmen gegenüber Behörden und Gerichten vertraten, 9 000 Lobbyisten professioneller Consultancies, 42 000 Verbandsangestellte und -lobbyisten, 9 300 PR-Fachleute, 3 500 Berater, die die Regulierungsbehörden unterstützten sowie 15 500 Rechtsanwälte, Lobbyisten und PR-Spezialisten, die für Agenturen oder Unternehmen arbeiteten.

Kennzeichnend für die Verrechtlichung ist jedoch auch, daß die Gerichte den Anspruch erheben, prozedural, aber auch materiell richtige Entscheidungen zu treffen, weshalb sie politisch hochrelevante Präzedenzfälle kreieren; und in der Tat haben einzelne Gerichtsurteile in der Geschichte der Luftreinhaltungspolitik immer wieder die Funktion einer Weichenstellung übernommen (zum Beispiel Jasanoff, 1995: 114-137). Diese Vorstellung einer richtigen Entscheidung verweist auf einen anderen wichtigen Aspekt, der die Professionalisierung der Politik direkt betrifft. Denn bei der Suche nach richtigen Entscheidungen machten sich Rechtssetzung und Rechtsprechung immer deutlicher von wissenschaftlichem Sachverstand abhängig (Jasanoff, 1995: 1-19, 93-113). Hier ergibt sich eine gewisse Parallele zum deutschen Fall, wo die Verrechtlichung der Politik mit einer Verwissenschaftlichung (aber auch: Technisierung) einherging. Nirgendwo sonst aber wird die Einbindung von Experten und Wissenschaftlern so offensiv betrieben wie in den USA (Jasanoff, 1987; 1990: 84-122). Denn US-amerikanische Gerichte beanspruchen, auch materiell richtige Urteile zu treffen. Gerade in diesem Land verzahnt sich also der rechtliche Diskurs über das formalprozedural »Richtige« mit der Erforschung des aller Wahrscheinlichkeit nach objektiv »Wahren«.

Diese Vorstellung materialisiert sich in den vielen unabhängigen Regulierungsbehörden, die sich als professionell verfaßte Institutionen sehen: »Faith in the power of expertise as an engine of social improvement – technical expertise which neither legislators or courts nor bureaucratic generalists presumably possess – has always been an important source of legitimation for American regulators« (Majone, 1996 a: 15). Dies gilt auch für die EPA, denn sie beschäftigt hauptsächlich Wissenschaftler und Ingenieure, die von einer Vielzahl von Juristen, Ökonomen und Politikanalysten unterstützt werden. Ihre Aufgabe besteht darin, die vielen mit der Thematik des Umweltschutzes zusammenhängenden technischen Fragen zu behandeln. In den neunziger Jahren hatte sie zwölf Forschungslabors und 28 Forschungseinrichtungen vorzuweisen. Dazu kamen die externe Forschung und Beratung, die im

allgemeinen durch den *Science Advisory Board* (SAB), im besonderen durch den *Clean Air Scientific Advisory Board* (CASAC) koordiniert wurden. Diese Beratung wurde im Laufe der Zeit immer wichtiger, da die Zahl der eigenen Wissenschaftler und Experten (ca. 1800) seit 1971 nicht wesentlich gestiegen ist, so daß schätzungsweise ein Drittel der Arbeit durch externe Stellen erledigt wird (Kraft, 1996: 100-103). Die Notwendigkeit einer geordneten Einbringung wissenschaftlicher Expertise ergab sich für die EPA daher mit besonderer Dringlichkeit. Denn Forschung und Entwicklung sowie wissenschaftliche Politikberatung »has been decentralized, competitive and fragmented with respect to the performance and funding of research« (Friedman und Friedman, 1988: 43). So spielen zunächst wissenschaftliche Institute, Stiftungen, Industrieeinrichtungen sowie »think tanks« der verschiedenen Interessengruppen eine große Rolle. Weiterhin beteiligen sich eine Vielzahl von Regierungsbehörden informell oder formell an der Risikoanalyse oder geben entsprechende Forschungsarbeiten in Auftrag. Hierzu zählen unter anderem das *National Institute of Occupational Safety and Health*, das *National Institute of Health* (hier insbesondere das *National Cancer Institute* und das *National Institute of Environmental Health Sciences*), das *National Center for Toxicological Research* bei der *Food and Drug Administration*, die *National Science Foundation*, das *Office of Technology Assessment* und der *Congressional Research Service* (Bryner, 1987: 50-55). Schließlich hat sich der Kongreß mit eigenen Organen ausgestattet, die es ihm erlauben, wissenschaftliche und technische Entwicklungen zu verfolgen, um sich so auch gegenüber der Exekutive und den Regulierungsbehörden zu behaupten. Zu nennen ist hier das *Office of Technology Assessment*, das eigene Bewertungen bei anhängigen Novellierungen durchführt, das *General Accounting Office*, das als »watchdog« der Regulierungsbehörden auftritt, wie auch der *Congressional Research Service* oder das *Congressional Budget Office*.

Aus diesem Grund erschien es unvermeidbar, daß sich politische Konflikte gerade auf dem Feld der stark fragmentierten wissenschaftlichen Beratung und Expertise austobten. Sowohl innerhalb des Kongresses wie auch zwischen den einzelnen Institutionen wurde wissenschaftliche und technische Information damit zwangsläufig zu einem Teil der »weaponry of political conflict« (Roberts, Stephen und Dowling, 1984), wodurch es immer wieder zu einem »Kampf der Gutachten« kam (Jauß, 1999: 181). Hier entstand also die Paradoxie, daß trotz einer hohen Anerkennung wissenschaftlich-technischer Expertise der Glaube an die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit untergraben wurde. So argumentiert auch Jasanoff (1990: 37): »In a political environment such as the US regulatory process, the deconstruction of scientific »facts« into conflicting, socially constrained interpretations seems more likely to be the norm than the exception.« Dieses Dilemma manifestier-

te sich besonders deutlich bei der EPA, deren Aufgabe in der Bändigung dieses pluralen Umfeldes besteht, wobei sie allerlei institutionelle Auflagen zu berücksichtigen hat. Ihr wurde im Laufe der Zeit ein immer ehrgeizigeres Handlungsprogramm auferlegt; gleichzeitig aber führte das allgemeine Mißtrauen gegenüber Bundesregierung und -behörden, das von der republikanischen Partei weiter geschürt wurde, dazu, daß ihr Budget und Personal 1990 kaum größer war als Mitte der »environmental decade« 1975 (Kraft, 1996: 80, 103). Zudem haben wir bereits darauf verwiesen, daß die EPA im System der »checks and balances« mehrfachen Kontrollen unterworfen ist: Hierzu zählen das »involvement by authorization and appropriation subcommittees and committees, from both chambers of Congress; White House and OMB intervention and review; public participation through hearings, public comments and Freedom of Information Act requests; pressure from reports of agency activities leaked to the media; and review by federal courts« (Bryner, 1987: 81). Obschon die meisten Themen stark naturwissenschaftlich und technisch geprägt sind und daher nicht die Aufmerksamkeit von Politik und Medien erregen, kommt es doch immer wieder zu »Ad-hoc«-Interventionen durch den Präsidenten, den Kongreß und Interessengruppen, sobald sensible Interessen betroffen sind. In diesen Fällen klagen Behördenmitarbeiter auch über die vielen Rechtsanwälte und Lobbyisten, die verfahrenstechnische Tricks nutzen, um die inhaltliche Arbeit zu torpedieren oder zu beeinflussen (Bryner, 1987: 37, 115).

Die Folgen dieser Politisierung waren wiederum engere politische Aufsichten und explizitere verwaltungsrechtliche Auflagen. Dieser »adversary process, however, provides little help in resolving the scientific and technical issues at the base of most EPA rules« (Bryner, 1987: 115). Mit der Politisierung wissenschaftlicher Beratung wuchs im Laufe der neunziger Jahre deshalb auch die öffentliche Kritik daran, dass die Entscheidungen der EPA auf mangelhaften wissenschaftlichen Grundlagen beruhten. Diese Sorge war während der Reagan-Administration zwar weniger stark ausgeprägt, da es ihr doch primär um die Durchsetzung ihrer politischen Prioritäten ging. Spätestens aber seit Mitte der achtziger Jahre wurde explizit an der Aufwertung wissenschaftlicher Beratung gearbeitet, wobei zumeist auf erprobte Instrumente zurückgegriffen wurde: Forschungsprogramme wurden gebündelt und längerfristige Forschungsarbeiten gestärkt, insbesondere aber wurde auf »peer-review« und externe Forschung gesetzt (Kraft, 1996: 188 f.). In diesem Zusammenhang gewann das *Scientific Advisory Board* an Bedeutung, »as they help policy-makers to evaluate competing claims of evidence and to justify the final policy selection« (Renn, 1995: 152). Allerdings trägt der adversielle Charakter der Luftreinhaltepolitik und insbesondere die starke Bedeutung gerichtlicher oder gerichtähnlicher Auseinandersetzungen

zungen stets wieder zu einer Infragestellung der Qualität, Objektivität und Neutralität der Expertisen bei (Bryner, 1987: 35). In der Tat wurden, wie Jasanoff (1995: 42-68) dargelegt hat, wissenschaftliche Debatten immer wieder in den Gerichtssaal verlegt. Denn die Gerichte haben bei den vielen Klagen gegen EPA-Entscheidungen oder Genehmigungsbescheide zu klären, ob für die betreffenden Entscheidungen ausreichend wissenschaftliche Gründe vorliegen (die sogenannte ›hard-look‹-Doktrin).

Ein markantes Kennzeichen dieses Regulierungsstils ist die Bedeutung von Forschung und Entwicklung als Entscheidungshilfe und Lösungsinstrument. Gerade die großen Gesetze der siebziger Jahre sind von der Vorstellung geprägt, daß man die Probleme hinlänglich genau ergründen und technisch lösen kann, wenn die wissenschaftliche Erkenntnisgewinnung und der technische Fortschritt nur vehement genug vorangetrieben würden. Gerade die Regulierungsbehörde EPA hat diese Leitlinie auf ihre Fahnen geschrieben bekommen, denn Forschung und Entwicklung sind als Orientierungspunkte ihrer Arbeit fest institutionalisiert – und dies mit erstaunlicher Hartnäckigkeit, denn an Zeitplänen und Entscheidungsparametern wird zwar immer wieder justiert, an der eigentlichen Regulierungsphilosophie des ›agency-‹ und ›technology-forcing‹ aber nicht (Wagner, 1992: 46 f.). Gerade das ›technology-forcing‹ spricht für ein großes Vertrauen in die Machbarkeit des technologischen Fortschritts. Anders als in Frankreich jedoch hängt dies gerade nicht mit einem großen Ansehen oder Einfluß von Ingenieuren und Technikern zusammen, denn diese sollen nur andernorts getroffene Vorgaben ausführen.

In der Tat spielen Ingenieure und Techniker nur eine untergeordnete Rolle – wofür es historische Gründe gibt. Nach Lundgreen (1990: 51-56) nämlich besaßen Ingenieure und Techniker während des 19. Jahrhunderts nur einen geringen Grad an formaler Ausbildung und berufsständischer Organisation. Nur während einer kurzen Zeitspanne (1824-1838) bildeten Staatsingenieure der Armee eine kleine Bürokratie, die mit der Erschließung des Westens betraut war. Der Hauptteil der Ingenieure bestand aus Personen, die sich am Arbeitsplatz autodidaktisch ausgebildet hatten, denn neben den traditionellen ›Colleges‹ und Universitäten mit ihrer rein akademischen Orientierung gab es keine Ingenieurschulen im eigentlichen Sinne. »Considered overall, technical education in the United States was characterized by an inductive, experimental approach, with greatest emphasis placed on laboratory and workshop experience« (Kranakis, 1989: 19). Aus diesem Grund herrschte bei den Ingenieuren und Technikern auch ein größeres Maß an sozialer und beruflicher Mobilität. Zudem zählten Erfahrung und Erfolg wesentlich mehr als formale Qualifikationen, und dies selbst bei den Staatscorps (zum Beispiel dem *US Army Corps of Engineers* und

dem *US Naval Engineer Corps*). Ebenso wie in England war das Berufsbild des Ingenieurs und Technikers an das des Unternehmers oder Praktikers geknüpft. »A common business-orientation restrained professionalism and, consequently, the early introduction of formal schooling« (Lundgreen, 1990: 55). Gerade im Kontrast zum französischen Staatsingenieur bildete sich folglich ein ganz anderer beruflicher Orientierungspunkt heraus: »The principal concern of American engineers was to achieve material success – that is, to create ›successful‹ artefacts and to achieve commercial success in the market place. Theoretical knowledge was considered important only insofar as it was essential to achieve these practical aims« (Kranakis, 1989: 42). Patente spielten in diesem Zusammenhang eine größere Rolle als wissenschaftliche Publikationen.

Erst nach 1860 gewann formale Ausbildung an Bedeutung, zunächst durch die *Society for the Promotion of Engineering Education* von 1893, sodann durch das *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). Aber auch hier wurde eine industrieorientierte Ausbildung angeboten, der es um die Verknüpfung einer fortgeschrittenen theoretischen Ausbildung und einem praktischen Training ging. Das MIT »represented the ideal type of the academically-trained engineer managing industrial giants« (Lundgreen, 1990: 61). Haben sich die USA damit an Europa etwas angenähert, so ist der Anteil der ohne Titel tätigen Ingenieure und Techniker dort aber immer noch höher. Zugleich besitzt der Ingenieur und Techniker ein anderes professionelles Selbstverständnis und eine eigene berufliche Reputation. Anders als in Frankreich gehören Ingenieure nicht einer sozialen und mächtigen Elite an, und anders als in Deutschland entwickelten sich die wissenschaftlichen und technologischen Gemeinschaften unabhängiger voneinander, weshalb der unternehmerische Praktiker oder der erfinderische Tüftler ein wichtiges Leitbild blieb.

Die Professionalisierung der Ingenieure und Techniker ist demnach ungleich schwächer ausgeprägt, als dies bei den Juristen der Fall ist. Sie stellen unter diesen Umständen auch keine eigenständige korporative Kraft dar, die bestimmte Tätigkeitsbereiche (auch im Feld regulativer Umweltpolitik) kontrollieren oder gar monopolisieren könnte. Denn es fehlen ihnen der gemeinsame Wissenskanon, die berufsständische Reputation oder das erforderliche soziale Kapital, um dies vertreten oder einklagen zu können. Vielmehr übernehmen sie spezifische Aufgaben innerhalb der rechtlich fest umrissenen Regulierungsverfahren, denn wie wir bereits sahen, wird die Bestimmung, Auswahl und Implementation der technischen Maßnahmen einer Reihe von verfahrenstechnischen Auflagen unterworfen. Und die Verrechtlichung und Vergerichtlichung der Luftreinhaltung hat diesen Kompetenzbereich tendenziell eher noch weiter eingeschränkt als ausgebaut. Zum einen ist dies auf die Kritik an den Folgen der Industrialisierung und Technisierung zurück-

zuführen, die vor allem durch die radikalökologischen Umweltgruppen vorgebracht wurde und die Skepsis an der Wünschbarkeit technischer Lösungen nährte (Rucht, 1995). Zum anderen aber liegt dies auch an einer Abkehr vom uneingeschränkten »agency-« und »technology-forcing«, die mit der Deregulierungspolitik der Reagan-Administration und des republikanisch dominierten Kongresses einherging. Nicht mehr jede technisch machbare Maßnahme sollte durchgesetzt werden, sofern diese in keinem adäquaten Verhältnis zu den Risiken und Kosten stand. So ist die Kritik an den suboptimalen Effekten der ordnungsrechtlichen Regulierungsphilosophie auch Ausdruck einer stärkeren Gewichtung von Effektivitäts- und Effizienzüberlegungen, bei denen die Auswahl der Handlungsoptionen weniger nach rechtlichen und technischen, sondern eher nach ökonomischen Kriterien erfolgt.

In diesem Zusammenhang etabliert sich ein plurales System beteiligter Professionen, das sich im Mikrokosmos der EPA wiederholt. So verfügt die EPA nicht nur über den notwendigen technischen und naturwissenschaftlichen Sachverstand in Form ihres wissenschaftlichen Personals und ihrer wissenschaftlichen Beratungsgremien (SAB und CASAC), sondern umschließt auch Abteilungen, die sich zum einen mit den konkreten Verfahren der Technikfolgenabschätzung, der Risikobewertung, des Ressourcenmanagements und der Kosten-Nutzen-Analysen auseinandersetzen und zum anderen mit der Konzeption, Bewertung und Weiterentwicklung strategischer Planungen und politischer Maßnahmen (zum Beispiel die Kompensations- und Zertifikatslösungen) betraut sind. In diesen Abteilungen ist der Anteil der Ökonomen und Politikanalysten deutlich größer (Jauß, 1999: 144-148). Alles in allem zeichnet sich die EPA also durch eine »diversity in professional training and problem-solving orientations« aus (Kraft, 1996: 102).

Dieses System professioneller Arbeit wirkt sich auf die Wissensbasis und die Orientierungsmuster der praktischen Regulierungsarbeit aus. Zum einen bleiben technokratische Tendenzen minoritär (Fischer, 1988), da die Politik einen Gestaltungsspielraum gegenüber den Experten und Berufsgruppen beibehält. Dieser wird durch die hohe Verrechtlichung und Vergerichtlichung sowie durch die damit einhergehende Politisierung von Expertise und Berufsarbeit sogar erweitert. Zum anderen führt das plurale und kompetitive System professioneller Wissensbestände und Tätigkeitsbereiche dazu, daß die Politik schnell auf neue wissenschaftliche Entwicklungen und Strömungen reagieren und sich eher für bislang ausgegrenzte Professionen öffnen kann, womit die epistemische Grundlage der Politik variabler und innovativer ist. Gleichzeitig aber stellt die Verrechtlichung und Vergerichtlichung die beteiligten Wissenschaften und Professionen vor Geltungs- und Glaubwürdigkeitsprobleme, die auch auf die Regulierungsarbeit zurückschlagen: »The incompleteness of scientific knowledge and the inconclusiv-

eness of risk assessment render the regulatory process susceptible to a variety of pressures and reduce bureaucratic discretion without giving agencies clear policy direction« (Bryner, 1987: 64). Das hohe Innovationspotential geht folglich mit einem hohen Blockadepotential einher.

Diese nicht-intendierten Konsequenzen schreibt Jasanoff dem »separatist principle« zu (Jasanoff, 1990: 231), das nämlich die wissenschaftliche Beratung und politische Entscheidungsfindung organisatorisch und verfahrenstechnisch klar voneinander trennt, um Kompetenzbereiche und Geltungsansprüche von Wissenschaft und Politik zu wahren (Jasanoff, 1995: 218-226). Ihrer Meinung nach scheinen sich aber gerade hier Veränderungen einzustellen, die sich mit den bislang genannten Tendenzen decken. So ist eine stärkere Verzahnung von wissenschaftlicher und politischer Entscheidungsfindung innerhalb wie auch zwischen den Behörden und Organisationen zu erkennen. Symptomatisch hierfür ist die EPA-interne Willensbildung, denn Expertengremien werden stärker in die eigentliche politische Entscheidungsfindung involviert.

»This means, in practice, that the agency and its scientific advisers have ample opportunity, from the earliest stages of the standard-setting process, to negotiate their differences on matters straddling the fuzzy boundary between science and policy. This relatively conciliatory style of interaction reduces the possibility of unbridgeable intellectual rifts between the agency and its scientific advisers; at the same time, it allows EPA to enlist the authority of science (symbolically represented by CASAC) in support of possibly controversial decisions« (Jasanoff, 1990: 122).

Die innerbehördliche Willensbildung und Entscheidungsfindung wird nicht mehr formal-funktional durch die Trennung verschiedener aufeinander aufbauender Inputs organisiert, sondern als »an ongoing process of social accomodation among the interests (including science) that are affected by a far-reaching regulatory initiative« (Jasanoff, 1990: 180). Auf diese Weise wird eine kooperative Praxis der politischen und professionell-wissenschaftlichen Willensbildung und Entscheidungsfindung etabliert, die aber alles in allem dem Muster eines pluralistischen, pragmatischen und verhandlungsbasierten Modells treu bleibt: »Through the advisory process, competing claims about what was known or needed to be known were gradually sorted out and new scientific assumptions and conclusions were eventually incorporated into regulatory decisions« (Jasanoff, 1990: 181).

4.4. Fazit:

Politik durch Einsicht und Erkenntnis

Die Institutionalisierung der Umweltpolitik ist in allen Ländern von einem parallelen Prozeß der Professionalisierung begleitet worden. Damit ist Luftreinhaltung nicht nur zu einem fest etablierten Bereich staatlicher Aufsicht und Lenkung geworden, der in seinen institutionellen Strukturen den demokratischen Legitimationserfordernissen entsprechen muß. Die Professionalisierung sollte zugleich gewährleisten, daß die politischen Programme und Eingriffe nach Maßgabe gesicherten und/oder bewährten Wissens angemessen, effektiv und effizient formuliert und umgesetzt werden. Politik ist in diesem Sinne einer doppelten Rationalisierung unterworfen, denn Macht- und Herrschaftsausübung sollen nicht nur politisch kontrollierbar sein, sondern in sachlicher Hinsicht auch Probleme effektiv und effizient bewältigen. Insofern wird Politik zu einer Sache der ›governmentality‹ (Foucault, 1988), denn sie muß nicht nur die grundsätzliche Gefolgschaft der Bevölkerung sichern. Sie muß dem rationalen Herrschaftsanspruch moderner Staaten zufolge auch die politischen Probleme und Themen ›politikfähig‹ machen. In beiderlei Hinsicht, in der sozialen Gefolgschaftssicherung und in der sachlichen Problemlösung, spielt Professionalismus eine entscheidende Rolle: »Expertise, in the institutional form of professionalism has become a key resource of ›governmentality‹; that is, of the technical and institutional capacity to exercise a highly complex form of power« (Johnson, 1993: 150). Politik braucht Wissensbestände und Sinnhorizonte, die es erlauben, Probleme zu benennen und zu definieren, Ursachen und Verursacher zu erfassen, lang- und kurzfristige Ziele zu setzen sowie Instrumente und Maßnahmen für die Problemlösung zu bestimmen. Was im einzelnen als gesichertes und bewährtes Wissen betrachtet wird, ist durchaus variabel. In jedem Fall aber hängt die gesellschaftliche Organisation des Wissens ganz wesentlich von den Professionen ab, die sich als Protagonisten einer Generierung, Sicherung und Anwendung spezifischer Wissensbestände etabliert haben. »Expert technologies, the practical activities of professional occupations, and the social authority attaching to professionalism are all implicated in the process of rendering the complexities of modern social and economic life knowable, practicable and amenable to governing« (Johnson, 1993: 151).

Professionen erheben also »jurisdictional claims not only to classify and reason about a problem but also to take effective action towards it« (Abbott, 1988: 38). In diesem Sinne entwickelt sich eine Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Professionen, die sich mit den technischen, medizinischen, legalen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Dimensionen des Problems beschäftigen. Die konkrete Regulierungspraxis wird

davon geprägt, welche Professionen welche Problemdefinitionen und welche Problemlösungsstrategien einbringen, wie sie diese im Wechselspiel mit den anderen Professionen etablieren und aufeinander abstimmen. Diese Arbeitsteilung besteht aber keineswegs aus trennscharfen Arbeitsbereichen, sondern ist mit einer Reihe von Auseinandersetzungen über die Relevanz, Gültigkeit und Effektivität von professionellen Problemdefinitionen, Fertigkeiten und Lösungsstrategien durchzogen. Wie wir allerdings in den einzelnen Ländern gesehen haben, ergibt sich diese professionelle Arbeitsteilung nicht nur aus den ›jurisdictional claims‹ der einzelnen Professionen, sondern ist auch Objekt der expliziten Steuerung durch Politik und Staat in Form ihrer Berufs- und Bildungspolitik, der konkreten Stellenbesetzung ihrer Ämter, der finanziellen Förderung eines professionellen Sachverständigen und/oder der Einholung von Gutachten und Expertisen. In allen Ländern ließ sich tatsächlich erkennen, daß der Staat daran interessiert ist, Einfluß auf das Personal zu nehmen, um die politische Handlungsfähigkeit zu stärken – auch wenn dies je nach Land in sehr unterschiedlicher Form geschieht.

Betrachten wir die Institutionalisierung der Umweltpolitik vor diesem Hintergrund, so war die Professionalisierung ein wichtiges Element der Rationalisierung staatlichen Handelns. Denn sie erlaubte es, Sachverständigen einzubringen, der uninteressiert – das heißt der Sache oder dem Allgemeinwohl gegenüber verpflichtet – ist. Allerdings hat die Professionalisierung der Umweltpolitik gezeigt, daß diese Rationalisierung ihre Grenzen oder Brüche hat. Denn die Professionalisierung beinhaltet auch immer den Versuch der Berufsgruppen, ihre spezifischen Problemdefinitionen und Lösungsstrategien zu etablieren.

»Environmental consultancies and research bodies are sprouting like mushrooms in ›Northern‹ soils. Eco-alarmists advise the insurance industry, inviting them to raise premiums on precautionary grounds. Legal firms are expanding into environmental consultancy, litigation, and lobbying. Consultancies and expensive commercial conferences are equally flourishing in the wake of environmental directives, targets, and statutes devised by national and international bureaucracies under pressure from politicians and lobbies. Treasuries are greening so that they may impose taxes on energy and road use without having to ask parliamentary approval. The environment has become a product as well as a tool of contemporary policies, of the marketing enterprise and professional regulation« (Boehmer-Christiansen, 1995: 277).

Professionen haben also ein eigenes (nicht immer utilitaristisches) Interesse daran, ihr Wissen, Qualifikationsprofil und Ethos in die Regulierungsarbeit einzubringen, um es als politisch und rechtlich gültig oder handlungsleitend zu institutionalisieren. Ihr Einfluß ist um so umfassender, je mehr die Professionen in all den politisch beteiligten Institu-

tionen und Organisationen vertreten sind, gemeinsame Diskussionszusammenhänge etablieren und gemeinsame Handlungsprogramme entwickeln. In diesem Sinne sind Professionen ein Mechanismus der Vernetzung, der Koordination und Integration der verschiedenen Akteure eines Handlungsfeldes. Sie bilden auf diese Weise diskursive Gemeinschaften (Zappen, 1989), die intersubjektive Formen, Regeln und Kompetenzen der Kommunikation reproduzieren. Diese diskursiven Gemeinschaften materialisieren sich in formalen Organisationen (zum Beispiel Berufsverbänden oder Forschungseinrichtungen), erstrecken sich von dort aber auch auf formal nicht eindeutig abgrenzbare Kollektive (zum Beispiel Disziplinen wie die Ingenieurwissenschaften). Ihnen gemein sind bestimmte kognitive und normative Grundannahmen und symbolische Bezüge, die die Kommunikationspraxis bestimmen und lenken.

Der Einfluß dieser professionellen Gemeinschaften auf die konkrete Regulierungsarbeit kann zum einen implizit und informell sein. Hierbei bringen die beteiligten Professionen aufgrund der genannten diskursiven Kommunikationszusammenhänge eine ähnliche Problemdefinition und Lösungsstrategie in die Arbeit ihrer Organisationen ein. Die verschiedenen staatlichen Stellen und nicht-staatlichen Akteure (Berater, Interessengruppen etc.) werden auf diese Weise in einen beruflichen Handlungs- und Kommunikationszusammenhang eingebunden, der durch die interne Vernetzung der Profession aufrechterhalten und gelenkt wird: Berufsverbände, Universitätsfachbereiche, Fachpublikationen, berufsbegleitende Fortbildungen und vieles andere mehr. Zum anderen ist aber auch zu beobachten, daß die Professionen explizit mitwirken, indem sich zum Beispiel Fachvertretungsorgane oder Berufsverbände in politische Entscheidungsverfahren einbringen, ihr Wissen, ihren Sachverstand und ihre Arbeitsweisen anbieten und/oder bildungs- oder berufspolitisches Lobbying betreiben. Von Bedeutung ist hierbei, daß sich Professionen auch durch ihr soziales Kapital auszeichnen, denn die Mitgliedschaft in einer Berufsgruppe, einem Berufsverband, einer Ausbildungsstätte oder einem Absolventenkreis schafft Solidaritätsbände oder Loyalitäten, die in die Berufstätigkeit hineingetragen werden.

Unabhängig davon, ob diese Koordination und Integration nun unbeabsichtigte Folge oder intendiertes Ziel eines professionellen Handlungs- und Kommunikationszusammenhangs sind, in allen Fällen gilt, daß Professionen kooperative Politik beflügeln und zugleich eindämmen. Sie beflügeln die Kooperation zwischen den Akteuren, die am politischen Prozeß beteiligt sind, weil sie personelle Kontakte und berufliche Netzwerke einbringen, die über gemeinsame Sinnbezüge, Wissensbestände und Fertigkeiten verfügen und damit die interorganisatorische Koordination erleichtern. Professionen grenzen Kooperation aber auch ein. Denn ihr Anspruch auf Sachlichkeit und höhere Erkenntnis

führt zur Depolitisierung der Problemdeutung und -lösung und zur Eingrenzung von Teilnahme-, Mitwirkungs- und Einflußchancen, da die ›Versachlichung‹ eine systematische Andersbehandlung von Experten und Laien zur Folge hat. Weiterhin haben die Länderprofile gezeigt, daß dominante Professionen dem nationalen Regulierungsstil ihren Stempel aufgedrückt haben. Veränderungen des Politikrepertoires und der zugrundeliegenden Programmatik sind deshalb nicht selten der Einbindung bislang ungenutzter Wissensbestände oder inaktiver Professionen zuzuschreiben. Hierdurch wird aber offenkundig, daß Lernprozesse in einer institutionalisierten und professionalisierten Arena in erheblichem Maße von professionellen Teildiskursen kolonialisiert und damit zum Spielball divergierender professioneller Geltungs- und Machtansprüche werden.

5. Öffentlichkeiten: Thematisierung, Inszenierung und Diskursivierung der Politik

Kooperative Politik ist eine Form vergesellschafteter Entscheidungsfindung, zunächst einmal, weil sie Verhandlungen zwischen divergierenden gesellschaftlichen Interessen umschließt und diese institutionell regelt, sodann weil sie unterschiedliche Wissensbestände in arbeitsteilige Strukturen bindet, schließlich weil sie Diskurse zwischen verschiedenen Vorstellungen und Ansprüchen mit ihren spezifischen Deutungs- und Wertemustern kanalisiert. Dies entspricht dem demokratischen Grundverständnis, daß Politik dem Souverän gegenüber verantwortlich zu bleiben und somit im öffentlichen Raum zu agieren hat. Es entspricht aber auch einer politischen Praxis, die das Regieren dem öffentlichen Diskurs im Sinne einer größeren Wirksamkeit stärker unterwirft. Denn eine technokratische Arkanpolitik hat einerseits mit Legimitäts- und Akzeptanzproblemen zu kämpfen. Andererseits schwindet auch die Effektivität und Effizienz dieser Form des Regierens, je mehr die gesellschaftlichen Akteure ihre Vetomöglichkeiten ausnutzen beziehungsweise je mehr die Öffentlichkeit selbst als Teil der Lösung aktiviert und eingebunden werden muß.

Im Bereich des Umweltschutzes ergibt sich diese Notwendigkeit, denn wir hatten mit Berger (1994: 774 f.) gesehen, daß nicht mehr nur die industrielle Produktion als Ursachenkomplex im Vordergrund steht. Auch die gesellschaftliche Konsumtion ist zu einem zentralen Problem geworden, womit kollektive Lebensstile und individuelles Verhalten als Ursache und Lösung in den Mittelpunkt rücken. Vor diesem Hintergrund argumentieren Costain und Lester (1995: 27 f.), daß sich am Beispiel der Umweltpolitik ein genereller Wandel von abgeschotteten technischen Verhandlungen hin zu partizipatorischen Regierungsformen abzeichnet – und damit auch eine Überlagerung der wissenschaftlich-technologischen Debatten durch ethische Diskurse, durch die ein erhöhtes Maß an Reflexivität im Verhältnis von Natur und Gesellschaft zum Tragen kommt (Beck, 1993: 210-214). Sind Risiken und Unsicherheiten nicht auszuschließen, so heißt dies ferner, daß Entscheidungen eben nicht mehr nur sachlich begründet sein können, sondern politisch getroffen werden müssen, um gesellschaftliche Prioritäten, Wünsche und Risikotoleranzen zu klären (Lascoumes, 1998). Regieren kann in diesem Sinne nicht länger als Arkanpolitik und technokratisch-hoheitliche Steuerung der Gesellschaft betrieben werden, sondern nurmehr als eine gesellschaftliche Selbststeuerung (Greven, 1999: 69), bei der politische Öffentlichkeiten ein wichtiges Umfeld bilden. Damit steigt die Be-

deutung der Medienöffentlichkeit (Viehöver, 2000), aber auch die Rolle der vielen Verhandlungsrunden, deliberativen Arenen oder institutionalisierten Diskurse (Eder, 2000; 1999 a), die Konflikte punktuell zu lösen versprechen, darüber hinaus aber auch zum Standardinstrument einer rationalen Politik zu werden scheinen (Schmalz-Bruns, 1995: 233-269; Renn, 1996).

Inwiefern hat sich diese Entwicklung nun tatsächlich durchgesetzt? Und wie ist diese Art des ›diskursiven Regierens‹ in den untersuchten Ländern organisiert? Handelt es sich bei dieser Öffnung gegenüber der Öffentlichkeit um eine professionelle Inszenierung oder um eine Diskursivierung der Politik? Welche neuen Ausschließungsprozesse können ausgemacht und welche (nicht-intendierten) Folgen für das politische Handeln können benannt werden? Solche Fragen werden im Mittelpunkt unserer nun folgenden Überlegungen stehen. Für diesen Zweck werden wir zunächst Diskursinhalte auszumachen haben, bevor wir uns den institutionellen Diskursordnungen zuwenden, die wir dann im abschließenden Vergleich für jedes Land zu spezifizieren haben.

5.1. Problemwahrnehmung und öffentliche Meinung

Umweltfragen haben bekanntlich in den letzten Jahrzehnten ihren festen Platz auf der politischen Tagesordnung eingenommen, und dies ist nicht zuletzt auch einem höheren Umweltbewußtsein der Öffentlichkeit zugeschrieben worden. Zweifellos ist dieses öffentliche Bewußtsein keine direkte Ursache einer proaktiveren Umweltpolitik, hat doch die Institutionalisierung der Umweltpolitik dieses Thema wiederum in die öffentliche Auseinandersetzung gerückt und die Wissensgrundlage verbessert (Kloepfer, 1994: 81-84). Auch wenn die Kausalbeziehungen nicht deutlich auszumachen sind, so erscheint es doch interessant, nach den Wechselwirkungen zwischen erhöhtem öffentlichem Problembewußtsein und einer am Kooperationsgedanken orientierten Politik zu fragen. Aus diesem Grund wollen wir uns zunächst mit den möglichen Implikationen eines gesteigerten öffentlichen Umweltbewußtseins beschäftigen, um dann die dominanten ökologischen Deutungsmuster zu thematisieren, die das spezifische Verhältnis zwischen Natur und Gesellschaft auch im Hinblick auf mögliche Steuerungsmodi leiten.

5.1.1. Umweltbewußtsein als Faktor öffentlicher Meinungsbildung

Parallel zur Institutionalisierung der Umweltpolitik hat sich in den Ländern eine gesteigerte Sensibilität für ökologische Fragen eingestellt, die sich auf der Ebene individueller Einstellungen und kollektiver öffent-

licher Meinungen widerspiegelt. So zeigen repräsentative Umfragen für die Bundesrepublik Deutschland, daß das Umweltbewußtsein in weiten Teilen der Bevölkerung stark zugenommen hat. Denn Anfang der neunziger Jahre waren immerhin 90 Prozent der Meinung, daß zu wenig für den Umweltschutz getan wird (Billig, 1994). Darüber hinaus versichern rund drei Viertel der Befragten, sie würden sich soweit wie möglich umweltbewußt verhalten, und 80 Prozent geben an, durch ihr persönliches Verhalten zum Umweltschutz beigetragen zu haben (Billig, 1994; Preisendörfer, 1996). Ähnliche Ergebnisse sind auch aus dem europäischen Ausland bekannt, denn Umweltschutz wurde von einer überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung als wichtiges Thema genannt. »In the summer of 1989, it was uniformly considered to be a very important political issue by 90 to 98 percent of the population of all member countries of the European Community« (Berger, 1994: 788). Und auch in den USA haben Umfragen gezeigt, daß eine große Mehrheit der Bevölkerung ein stärkeres Engagement zum Schutz der Umwelt einfordert (Dunlap, 1992, 1995; auch Bryner, 2001 b: 86-97).

In diesem Sinne hat sich der Umweltschutz zu einer konsensuell getragenen ›valence issue‹ gemausert: »Very few policy issues achieve a level of consensus equal to that of current support for environmental protection« (Dunlap, 1995: 105 f.). Keine Partei oder Regierung kann das Thema deshalb ignorieren (Müller-Rommel, 1993). Allerdings ist dieser hohe Konsensgehalt nicht unproblematisch. Erstens ist hinlänglich bekannt, daß zwischen Einstellungen und tatsächlichem Handeln eine Kluft bestehen kann, so daß ein hohes Umweltbewußtsein keinesfalls mit einem umweltgerechten Handeln übereinstimmen muß. Dieses Problem, das von der sozialwissenschaftlichen Forschung wiederholt thematisiert und theoretisch reflektiert wurde (Lüdemann, 1997; Preisendörfer, 1996; Kuckartz, 1998: 41-49), ist in unserem Zusammenhang von Interesse: Besteht eine allgemeine Bereitschaft, mehr für den Umweltschutz zu tun, so können konkrete Maßnahmen, insbesondere wenn sie von der Politik kollektiv verbindlich eingefordert werden, mit einem Unwillen zur konkreten Verhaltensänderung kollidieren und hier auch öffentliche Proteste gegen umweltpolitische Initiativen nach sich ziehen, wie dies beim Anstieg der Mineralölsteuer im Zuge der Einführung der deutschen Öko-Steuer im Jahre 2000 der Fall war. Zuweilen stößt man in der politischen Diskussion auf eine Enttäuschung ob dieser Irrationalität der Öffentlichkeit, die einen Handlungsbedarf sieht, diesen aber nur ungern bei sich selbst verortet. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die sozialwissenschaftliche Forschung durchaus rationale Gründe für dieses Paradox ausgemacht hat. So wird in tauschtheoretischer Tradition argumentiert, daß ökologisches (und dem Umweltbewußtsein konformes) Verhalten kostenneutral sein muß. Das heißt, daß ein solches Handeln nicht zum Tragen kommt – selbst wenn es mora-

lisch-ethisch notwendig erscheint –, sobald es unverhältnismäßige Mehrkosten verursacht (Preisendörfer, 1996). Daneben ist auch auf die Bedeutung einer moralischen und ästhetischen Sensibilisierung hingewiesen worden, die die Präferenzstrukturen und damit die Kosten-Nutzen-Relationen verändern kann (Reusswig, 1994: 113-131). Schließlich spielen hemmende Kontextfaktoren eine Rolle (Preisendörfer und Franzen, 1996: 236 f.), die eine Realisierung ökologischer Einstellungen im konkreten praktischen Handlungszusammenhang unmöglich machen, etwa im Sinne verkehrstechnischer Schwierigkeiten, die bestimmte Personengruppen zum Gebrauch des eigenen Fahrzeugs »nötigen«.

Diese Hinweise verdeutlichen allesamt, daß die Politik das gewachsene Umweltbewußtsein nicht als einen Faktor betrachten darf, auf den man sich bei der Planung und Umsetzung konkreter Maßnahmen pauschal verlassen kann. Vielmehr werden Instrumente notwendig, die es erlauben, diese Inkonsistenzen zwischen Meinung und Handeln mit zu bedenken. Und diese Einsicht hat auch zu der Forderung geführt, die Öffentlichkeit in die Formulierung, eher aber noch: in die Umsetzung möglicher Maßnahmen mit einzubeziehen. Bislang wurde dies primär mittels ökonomischer Anreizinstrumente einerseits, öffentlicher Informations- oder Aufklärungskampagnen andererseits versucht.

Neben diesen Schwierigkeiten gibt es aber noch einen zweiten Problembereich des majoritären Umweltbewußtseins. Inwiefern nämlich kann eine hochgradig konsensuelle öffentliche Meinung überhaupt noch als Druckmittel oder Motor einer proaktiven Umweltpolitik fungieren? Sicherlich ist nicht zu übersehen, daß ein hohes Umweltbewußtsein die politische Tagesordnung prägt. So werden Umweltfragen stets mit ins Spiel gebracht, wenn die Arbeit von Regierung und Opposition bewertet wird. Und dies gilt auch für Zeiten, in denen der Umweltschutz nicht mehr ganz oben auf der öffentlichen Tagesordnung steht. Denn es kann davon ausgegangen werden, daß Umweltbelange mit bedacht werden müssen, selbst wenn andere Themen im Mittelpunkt stehen. Dies läßt sich nach Dunlap am Präsidentschaftswahlkampf von 1992 veranschaulichen: »It is obvious that Bush's desperate attempt to gain votes by portraying himself as more concerned about the economy than the environment (...), and to paint Democratic vice presidential candidate Al Gore as an environmental extremist (...) failed to help salvage a victory. Indeed, Bush even lost to Clinton in Washington State« (Dunlap, 1995: 107).

Dieser Konsens eröffnet Umweltgruppen ein ausgeprägtes Mobilisierungspotential (Kriesi, Saris und Wille, 1993; Kriesi und Giugni, 1996: 327-335). Zum einen verbessern sich die Chancen einer Rekrutierung von Mitgliedern und einer Einwerbung von Unterstützungsleistungen (Geld, Unterschriften, Aktionen etc.). Zum anderen wird eine Betroffenheit der öffentlichen Meinung bei bestimmten Zielen und Themen

generell angenommen, weshalb diese Gruppierungen mit einer höheren Aufmerksamkeit von Seiten der Medien und der Politik rechnen können. Denn auch in Zeiten, in denen Massenmobilisierungen nicht mehr zum typischen Erscheinungsbild sozialer Bewegungen zählen, können Umweltgruppen beanspruchen, eine breite (aber schweigende) Öffentlichkeit zu repräsentieren beziehungsweise als Sprecher eines breiten Netzwerks von Verbänden, Initiativen und Gruppierungen zu fungieren.

Zugleich ist aber zu sagen, daß die Gestaltungschancen, die mit einem erhöhten Umweltbewußtsein einhergehen, auch von Problemen und Beschränkungen begleitet werden. Dieser Konsens kann nämlich als Folge einer Wertgeneralisierung verstanden werden, durch die der Schutz der natürlichen Umwelt und die damit einhergehenden Ansprüche an eine umweltgerechte und nachhaltige Lebensweise verallgemeinert wurden. Diese Generalisierung verstärkt das Problem einer Bestimmung der sachlich gebotenen Politik und des sozial richtigen Verhaltens. Denn der symbolische Wert der Umwelt, die moralisch-ethische Verantwortlichkeit des Menschen und das sozial richtige Verhalten werden unter diesen Umständen immer stärker auslegungsbedürftig. Der gesellschaftliche Konsens gewinnt aufgrund dieser Generalisierung immer mehr den Charakter einer allgemeinen Orientierungsmarke und verliert hierdurch seine spezifische Verbindlichkeit und Programmatik (Durkheim, 1992: 344-364) – oder, um es mit anderen Worten zu sagen: Im Konsens werden wir uns letztlich einig, daß wir gegen umweltfeindliches Handeln in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sind (Dunlap, 1995: 107), aber gleichzeitig gehen die Eindeutigkeit und die Eindringlichkeit des erwünschten oder notwendigen Handelns in diesem Konsens der öffentlichen Meinung unter. Diese Kluft, die durch die Generalisierung innerhalb des Umweltdiskurses zwischen allgemeinen Zielen und Werten einerseits, konkreten Ansprüchen und Handlungen andererseits entsteht, erklärt aus einer anderen Perspektive dann auch, warum sich Umweltbewußtsein so schwer auf die konkrete Ebene der alltäglichen Lebensführung übertragen läßt, wenn es sich immer stärker auf einen konsensuell getragenen öffentlichen Umweltdiskurs bezieht und sich in ihm verankert. Gerade die erfolgreiche Ausbreitung des Umweltbewußtseins höhlt seine praktische Relevanz aus – im schlimmsten Falle dadurch, daß es bloß noch die Zugehörigkeit zu einer gemeinsamen Werte- und Glaubensgemeinschaft symbolisch-rituell dokumentiert, ohne damit eine den konkreten Lebensumständen gehorchende Sinngabe und Orientierungsleistung des praktischen Handelns zu vermitteln. Vor dem Hintergrund einer Wertgeneralisierung des Umweltschutzes erkennen wir, daß die intermediäre Ebene konkreter Normen, Regeln und Handlungserwartungen stetig entleert wird und daß diese normative Ebene deshalb gesellschaftlich neu aufgefüllt, bestimmt

oder entfaltet werden muß. Das heißt, was nun konkret in der Praxis oder im Alltag getan werden soll oder muß, läßt sich nicht mehr von (universalisierten) Werten direkt ableiten, sondern muß selbst definiert, konstruiert und kollektiv akzeptiert werden (Viehöver, 2000). Wir nehmen deshalb an, daß die diskursiven Formen kooperativer Willensbildung und Entscheidungsfindung unter anderem auch bezwecken, diese normative Ebene kollektiver Handlungserwartungen und -orientierungen zu spezifizieren (Renn, 1996). Denn hier geht es um die Bestimmung gesellschaftlicher Verantwortlichkeiten und Handlungserwartungen in der Praxis.

5.1.2. Thematisierung und Definition eines Problems

Die Frage nach der Bedeutung oder Wertigkeit des Umweltschutzes wirft auch Fragen nach den damit zusammenhängenden Deutungen, Bewertungen und Sinnbezügen auf, das heißt nach dem, was konkret unter Umwelt verstanden und als zu schützendes Gut bewertet wird (Eder, 1988: 46-100). Denn bei sozialen Problemen handelt es sich nicht um objektive Tatsachen, die die Meinung und das Handeln der Akteure objektiv bestimmen, werden doch diese Probleme erst durch die sinngesteuerte Wahrnehmung und Deutung der Subjekte konstruiert. »Social problems are what people think they are« (Fuller und Myers, 1941: 320). Diese Einsicht, die der symbolisch-interaktionistischen und phänomenologischen Soziologie entspringt, ist von der Soziologie sozialer Probleme – insbesondere dem sogenannten Wertkonfliktansatz – offensiv genutzt worden (Sullivan u. a., 1980: 25-29). Dabei nimmt dieser Ansatz an, daß sich die genannte Interpretationsleistung nicht nur auf die Identifikation sozialer Probleme, sondern auch auf die Bestimmung von Ursachen und die Definition möglicher oder adäquater Lösungsansätze (Groenemeyer, 1999: 43-45) erstreckt. Eine solche Interpretation geschieht zweifelsohne auf der Grundlage bestehender Deutungsmuster, symbolischer und sprachlicher Repertoires, ist aber immer als interaktiver Prozeß der Definition und Bewertung in einer konkreten Handlungssituation zu verstehen. Die Berücksichtigung dieser Sinnenebene ist daher von besonderer Bedeutung für unser Thema, haben wir es doch mit einem symbolischen Kontextfaktor zu tun, der die Form und Dynamik kooperativer oder diskursiver Politik prägt.

Die Reinhaltung von Luft, Boden und Gewässern wird in allen Ländern als essentieller Teil der *Umweltpolitik* verstanden, das heißt als Element einer Politik, die sich der Umwelt des Menschen widmet. In allen Ländern bedeutet ›Umwelt‹ dabei nicht bloß ›Natur‹, sondern beinhaltet auch den durch Menschenhand gestalteten Lebensraum (An siedlungsformen und -dichte, Landwirtschaftsnutzung, Naturschutz-

gebiete etc.). Hier macht sich bereits die Idee einer vergesellschafteten Natur im allgemeinen, eines gesellschaftlich gestalteten Lebensraums im besonderen bemerkbar, die den Modernisierungsprozeß der westlichen Industrienationen geprägt hat. Dabei handelt es sich nicht nur um eine materielle Aneignung und/oder Gestaltung der Natur, sondern auch um eine damit einhergehende symbolische Vergesellschaftung, denn die materielle Aneignung ist »der Ausdruck eines kulturell spezifischen Umgangs mit der Natur« (Eder, 1988: 49). So ist die Vorstellung einer Emanzipation der Gesellschaft von der Natur und eines Vorrangs des Gesellschaftlichen vor dem Natürlichen ein essentieller Teil des westlichen Modernisierungsprojektes. »Die Lehre der Glückseligkeit und Nützlichkeit stand im Kontext des materialistischen Strangs der Aufklärung. Bestimmend wurde hier die Metaphysik der größtmöglichen Glückseligkeit auf Erden (›pursuit of happiness‹) durch größtmöglichen wissenschaftlich-technischen Fortschritt (zum Beispiel bei Condorcet, Bentham, Saint-Simon)« (Huber, 1989: 16). Diesem besonderen Verhältnis der ›Moderne‹ zu ihrer ›Umwelt‹ wohnt eine doppelt anthropozentrische Orientierung inne, die sich auch in der Umweltpolitik widerspiegelt. Einerseits haben menschliche Bedürfnisse uneingeschränkte Priorität bei der Werte- und Zielbestimmung. Umweltschutz dient demnach vor allen Dingen dem Menschen, insofern als die menschliche Gesundheit vor schädigenden Umwelteinwirkungen geschützt, die natürliche Lebensgrundlage des Menschen erhalten und seine Bedürfnisse nach Erholung und ästhetischer Erquickung respektiert werden müssen. In diesem Sinne muß effektiver Umweltschutz dann nicht etwa Schutz der Natur sein, da Natur kein Selbstzweck ist, sondern bloßes Mittel. Umweltschutz ist demnach nur ein Eingriff in die für den Menschen schädlichen oder störenden Umweltereignisse (zum Beispiel Vulkanausbrüche, Überschwemmungen, Seuchen).

Andererseits wird dem Menschen ein gestalterisches Potential zugesprochen, das zugleich Verursachung und Auftrag meint. Weil die Umwelt stets vergesellschaftete Natur ist, wird eine menschliche Verursachung prinzipiell eingeräumt, die, falls sie spezifiziert und kausal zugeordnet werden kann, auch konkrete Verantwortlichkeiten vorsieht. In der Tat läßt sich argumentieren, daß sich das besitzergreifende utilitaristische Modernisierungsprojekt weiterentwickelt hat, hin zu »einer realistischeren und ethisch responsiven Reformulierung, aber nicht zu einer Selbstbeschränkung, sondern zu einer sogar erheblichen Ausweitung seines Bezugsbereichs und Geltungsanspruchs« (Huber, 1989: 33). Nachgewiesene schädigende Einwirkungen führen aufgrund der ausgemachten Verantwortlichkeit stets zu einem weiteren, dann genau formulierten Gestaltungsauftrag, weshalb die Probleme einer Vergesellschaftung der Umwelt nicht etwa zu einem Rückzug, sondern zu einer weiteren Gestaltung führen. Umweltpolitik reproduziert sich demnach

als eine doppelte Schutzpolitik: Schutz des Menschen vor Schädigungen durch die Umwelt, Schutz der Umwelt vor schädlichen menschlichen Eingriffen mit ungewissen Rückwirkungen auf den Menschen. Ihr geht es also um eine rationalere Gestaltung des natürlichen Lebensraums des Menschen. Denn einerseits wird Umwelt zum Objekt menschlicher Bedürfnisse, andererseits ein Instrument ihrer Befriedigung, in beiden Fällen eine Sache, die einer rationalen Nutzung und Planung unterworfen wird. Die Konstituierung nationaler Umweltpolitiken veranschaulicht dabei, daß der gesellschaftliche Gestaltungsauftrag nicht in Frage gestellt, sondern weiter rationalisiert wird, indem die Nutzung und Gestaltung der Umwelt systematisch-methodisch, damit dem Wunsch nach auch angemessener und effektiver durchstrukturiert wird.

Dieser Rationalitätsanspruch ist natürlich nicht unangefochten geblieben. In der Tat »formierte sich eine Tradition der Modernisierungs-, Industrialisierungs- und Technikkritik, wie sie sich in Ansätzen bereits bei Rousseau um 1750 findet und danach systematisch in der deutsch-österreichischen katholischen Romantik in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts entfaltet wurde« (Huber, 1989: 16). Dieser romantische und zivilisationskritische Diskurs sah vor allem in der städtischen Zivilisation eine Entfremdung, im Landleben eine natürlichere, weil naturnahe Lebensform.

»Rurality was thus portrayed as »natural« and it became a source of moral affirmation and condemnation (...). In contrast to the supposed innocence of rural life, the city was perceived as corrupting, not only of traditional morality and social hierarchies, but also of nature, through industrial pollution (...). We thus see a correspondence between the categories of society and nature, urban and rural, and industry and agriculture« (Lowe u. a., 1997: 194).

In seiner traditional-agrarischen Variante lag dieser Verteidigung der Natur auch eine eigene Vergesellschaftung der Natur zugrunde, denn das Landleben, insbesondere wenn es sich auf die Forst- und Landwirtschaft bezog, basierte auf der Arbeit in und mit der Natur – weshalb sie einer eigenen »productivist rationale« unterlag (Lowe u. a., 1997: 200), der es um die Wahrung der traditionellen Lebensgrundlage ging.

Die Ökologiebewegungen haben sich quer zu diesen verschiedenen »Lagern« und Diskursen entfaltet, auch wenn sich Schwerpunkte und Orientierungspunkte mit der Zeit änderten. So ist aus der Forschung bekannt, daß diese Bewegungen im »conservationism« verwurzelt waren (Hays, 1985; Fleming, 1988). Denn sie konzentrierten sich auf den Arten- und Landschaftsschutz, der zum Teil in Form eines naturbezogenen Denkmalschutzes betrieben wurde. Hier ging es also um einen punktuellen Rückzug des Gesellschaftlichen aus der Natur mit dem Ziel einer Schaffung von Freiräumen für die persönliche Erholung und Erbauung

(Dunlap, 1992). Im Laufe der sechziger und siebziger Jahre hat sich diese Strömung (und mit ihr die traditionellen Naturschutzverbände) politisiert und eine zum Teil radikal-ökologische Position eingenommen (Hays, 1991: 21-37), durch die nun der Zusammenhang verschiedener Umweltprobleme betont und die Ursachen beim gesellschaftlichen Umgang mit der Natur verortet wurden (Nash, 1982: 187-191; Rucht, 1994: 345-350). Mit der Zeit haben sich die neuen Ökologiebewegungen aber auch vom traditional-agrarischen Naturdiskurs verabschiedet. So kam es zu einer Distanzierung von der agrarisch-ländlichen Lebensform, je stärker Forst- und Landwirtschaft selbst industrielle Züge annahm und damit die Dyade »Gesellschaft–Natur/Stadt–Land/Industrie–Landwirtschaft« obsolet machten. Die Natur stand nun der Gesellschaft und ihren beiden Lebens- und Aneignungsformen (Stadt und Land, Industrialismus und Landwirtschaft) gleichermaßen gegenüber, weshalb es zu einer »environmental morality« (Lowe u. a., 1997: 192) und einer Neukonzeptionierung von Natur als moralisches Phänomen kam. Denn die Ökologiebewegungen haben in all den untersuchten Ländern eine immer grundsätzlichere Kritik am menschlichen Umgang mit der Natur geübt, die zu einer ambivalenten Position dem dominanten Modernisierungsprojekt gegenüber führte. Einerseits läßt sich von einem »ökologischen Fundamentalismus« (Huber, 1989: 52-55) und von antimodernistischen neoromantischen Strömungen (Brand, 1989) sprechen. Andererseits wünschen die Ökologiebewegungen aber keinen Bruch mit der Moderne, da sie bestimmte emanzipatorische Neuerungen begrüßen und sogar radikal weiterentwickeln wollen (Rucht, 1994: 146-155).

Insofern ist es auch müßig, den Diskurs der Ökologiebewegung auszumachen. Immerhin aber lassen sich zwei zentrale Grundströmungen bestimmen, die für uns von Interesse sind (Brulle, 1996; Rucht, 1988; Devall, 1992). Diese Positionen unterscheiden sich im Hinblick auf die Frage, »whether natural objects have value in and of themselves or whether they have value only in relation to people and their purposes« (Goodin, 1992: 42). Naess (1973) spricht in diesem Sinne auch von »shallow ecologists« und »deep ecologists«, und Hays (1991: 21-28) trifft eine ähnliche Unterscheidung zwischen »conservationism« und »environmentalism«. Zum einen existiert ein gemäßiger ökologischer Diskurs, der einen effektiveren Umweltschutz einfordert. Diese Position stemmt sich gegen den Raubbau an der Erde, der nicht nur die Natur zerstört, sondern auch den Menschen und seine künftigen Generationen gefährdet. Sie stellt sich aber nicht grundsätzlich gegen den dominierenden Gestaltungsauftrag und Rationalisierungsanspruch. Diese ökologische Position wird von den meisten großen Umweltverbänden vertreten, ist aber auch in die meisten Parteiprogramme eingeflossen und hat die Umweltpolitik weitgehend geprägt. Umweltverbände sehen sich

hiernach eher in der Rolle der Interessenvertretung in Sachen Umwelt gegenüber konkurrierenden Interessen und Werten. Andererseits verfolgen sie weiterreichende Ziele und kontrollieren die Umsetzung der einmal formulierten Maßnahmen, um den Umgang mit der Natur immer weiter zu optimieren.

Ein anderer Diskurs innerhalb der Ökologiebewegung, der allerdings mit der Institutionalisierung der beschriebenen ersten Position ins Abseits geriet, stellt den Gestaltungsauftrag und Rationalitätsanspruch insgesamt in Frage. Dieser auch als ›deep ecology‹ umschriebene Ansatz wird in den USA von einer Reihe von Graswurzel-Organisationen mit radikaler Programmatik (zum Beispiel *Earth First!*) propagiert. Umwelt steht hier für einen eigenen Wert, den es auch unabhängig von der Frage, ob die Natur als Lebensgrundlage des Menschen besser geschützt werden müsse, zu wahren gilt (Devall, 1992; Hays, 1991: 42-49; Nash, 1982: 187-191). Gerade weil sich diese Strömung quer zum Gestaltungsauftrag des dominanten Diskurses stellt, wird sie als eine emotionalistisch-hedonistische Reaktion abgetan (Huber, 1989: 25-93). Obschon hier zweifelsohne romantische Vorstellungen weiterbestehen, beruht diese Position auf einer eigenen Argumentation, sogar auf einem rationalisierenden Diskurs, dem es um die (kognitive und emotionale) Empathie mit der Natur und um ein darin begründetes Verständnis komplexer Öko-Systeme geht. Ihr Rationalitätsanspruch zeigt sich in der Forderung nach einer Politik, die heute als ökologischer Umbau der Industriegesellschaft salonfähig gemacht wird. Öko-Systeme stehen Modell für die Umgestaltung aller gesellschaftlichen Lebensbereiche. Obschon diese Position als solche ausgegrenzt wird, fungiert sie dennoch zuweilen als Steinbruch innovativer Ideen oder Leitbilder.

In allen Ländern war und ist die Reaktion auf die Ökologiedebatte ähnlich geartet. Sachverstand und Rationalität werden nur den Vertretern des gemäßigten Projekts zugesprochen, was bedeutet, daß man sich auf den radikal-ökologischen Diskurs gar nicht erst einläßt, dessen Argumente an den eigenen Bewertungskriterien, Interessenlagen und institutionellen Arrangements, normativen Regeln und professionellen Arbeitsteilungen mißt und dadurch als unpraktikabel, überzogen, unseriös oder einfach nur unsinnig abtut. Die Kritik an der gesellschaftlichen Aneignung der Natur hat dennoch in jedem Land einen Einfluß auf die zugrundeliegenden umweltpolitischen Strategien ausgeübt, und sei dies auch nur in Form einer weiteren Rationalisierung und Anpassung des politischen Umgangs mit der Materie. Wie wir noch zeigen werden, haben wir es mit Lernprozessen zu tun, die durch die jeweils vorherrschende Diskursordnung institutionell, kognitiv und symbolisch strukturiert und geleitet werden. Es empfiehlt sich deshalb, diese öffentlichen Diskurse und Diskursordnungen theoretisch näher zu beleuchten, bevor wir zu den Verhältnissen in den einzelnen Ländern übergehen.

5.2. Politische Steuerung durch Öffentlichkeiten: Regieren als öffentlicher Diskurs

Die Öffentlichkeit hat als Adressat der Umweltpolitik schon früh eine wichtige Rolle gespielt. Als ›Gegenüber‹ ist sie eingebunden worden, da es in der Demokratie eines Publikums bedarf und ebenso einer Akzeptanz staatlicher Entscheidungen im legislativen Bereich wie auch in der konkreten Vollzugs- und Genehmigungspraxis. Als Bühne des Regierens ist die Öffentlichkeit aber erst später relevant geworden. Dies hat damit zu tun, daß die obrigkeitsstaatliche, später ordnungsrechtliche Politik primär im Arcanum der Macht verweilte, wo sich Amtsträger und Experten unbeschadet der Irrationalitäten öffentlicher Auseinandersetzungen und politischer Interessenkämpfe einer sachlichen Entscheidungsfindung annahmen. Daß diese Orientierung aber allmählich unter Rechtfertigungsdruck geriet, ist nicht nur den sozialen Bewegungen zuzuschreiben, denen es darum ging, Politik öffentlich zu machen. Auch die Rolle der Medien ist nicht zu unterschätzen, haben sie doch die Politik unter einen kontinuierlichen Thematisierungs- und Inszenierungszwang gesetzt (Münch, 1995: 82-93). Schließlich aber hat dieser allmähliche Wandel auch mit der Veränderung der politischen Instrumentarien und des Politikstils insgesamt zu tun. So bedurften ordnungsrechtliche Maßnahmen nicht notwendigerweise einer offensiven Information oder Beteiligung der Bevölkerung – es sei denn, staatliches Handeln sollte hierdurch rechtfertigt werden. Anders verhält es sich dort, wo die Öffentlichkeit Hauptverursacher und/oder Lösungsinstrument ist. In diesen Fällen gewinnt öffentliche Information an Bedeutung

»as public authority ›command and control‹ regulation in some areas of environmental policy has lost favour, and has been replaced by market mechanisms such as pollution-permit trading and voluntary agreements between government and industries. Newer ›more flexible‹ and decentralised approaches to environmental protection and regulation need information on environmental performance, of companies or products, to be more widely available, as a direct instrument of policy evaluation« (Wynne und Waterton, 1998: 123 f.).

In diesem Kontext wird öffentliche Information zu einem strategischen Element des Regierens.

Zweifelsohne gilt, daß Information noch keinesfalls Partizipation meint (Lascoumes, 1998), denn hier geht es oftmals nur um eine einseitige, auf die Akzeptanzsicherung abzielende Öffentlichkeitsarbeit (Ebbinghausen, 1995). Dennoch durchbricht eine offensive Informationspolitik bereits das Arcanum der Macht, denn letzteres wird einem Rechtfertigungs- und Legitimationszwang unterworfen, weshalb Regie-

rungen nicht mehr nur innenorientiert, sondern an der Öffentlichkeit ausgerichtet zu handeln haben. Hierzu paßt auch, daß sich der Staat, hier vor allem auch die Kommunen, auf die Erforschung öffentlicher Agenden und Befindlichkeiten im Sinne von Meinungs- oder Kundenbefragungen verlegen (Hill, 1997; Kersting, 1997). Schließlich kommen noch öffentliche Kompromiß- und Konsensfindungsverfahren hinzu (Khan, 1999; Weidner, 1996; Feindt, 1997). Diese runden Tische, Beiräte, Mediationsverfahren, Planungszellen, ›citizens' juries‹ u. a. zielen darauf ab, die behördlichen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse vorzubereiten, zu ergänzen oder zu evaluieren. Diese »deliberativen Politikarenen« (Schmalz-Bruns, 1995: 233-269) sind zwar immer noch keine häufig anzutreffenden Instrumente. Dennoch sind sie ein augenfälliges Indiz für eine stärkere Diskursivierung regulatoriver Umweltpolitik. Denn diese setzt auch innerhalb der institutionalisierten Verfahren der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung vermehrt auf semiöffentliche Konsultationen und öffentliche Debatten. Sie provoziert, organisiert oder inszeniert öffentliche Diskurse als ›inputs‹ in den politischen Prozeß und/oder als Bühne des Regierens. Kooperative Politik visiert damit die Schnittstelle zwischen institutioneller Politik und politischer Öffentlichkeit an, wobei sie letztere durchaus in ihrem Sinne zu kontrollieren und zu instrumentalisieren strebt.

Für eine Untersuchung kooperativer Politik wird es interessant, dieses Wechselverhältnis zwischen institutionalisierter Politik und politischer Öffentlichkeit einmal genauer zu betrachten. Dabei wird es im folgenden nicht um den normativen Begriff der Öffentlichkeit gehen, wie er in diskursethischer Perspektive entwickelt und diskutiert wurde (Habermas, 1994; Schmalz-Bruns, 1995). Vielmehr möchten wir eine empirische Perspektive einnehmen. Durch sie wird der Begriff der Öffentlichkeit schnell ambivalent und amorph. Denn es lassen sich zumindest drei Orte oder Arenen einer politischen Öffentlichkeit ausmachen: der Staat als öffentliche Anstalt, die Massenmedien als Instrument und Desiderat einer informierten Öffentlichkeit und die Zivilgesellschaft als lebensweltlicher Kommunikationszusammenhang. Die Teilöffentlichkeit der Wissenschaften und der im Bereich politischer Steuerung einbezogene Expertendiskurs stellen ein weiteres, ganz wesentliches Element dar – aus diesem Grund haben wir uns im letzten Kapitel bereits mit diesem Themenbereich eingehend befaßt. Die folgenden Ausführungen allerdings sollen sich primär mit den politischen Öffentlichkeiten im engeren Sinne beschäftigen, hier insbesondere mit der möglichen Neujustierung kooperativer Politik im öffentlichen Raum. Wie wir noch sehen werden, organisiert sich Politik in den hier untersuchten Ländern durch eine je spezifische Anordnung dieser Triade, weshalb kooperative Politik als eine jeweils unterschiedliche Verknüpfung von Staat, Medienöffentlich-

keit und Zivilgesellschaft zu verstehen ist. Zunächst aber soll ein genauerer Blick auf die genannten Elemente geworfen werden, um die Bezugspunkte politischer Öffentlichkeiten herauszuarbeiten.

5.2.1. Annäherungen an den Begriff der ›Öffentlichkeit‹

Im alltagsweltlichen Verständnis wird Öffentlichkeit gemeinhin mit Medienöffentlichkeit und der darüber geäußerten und geformten öffentlichen Meinung gleich gesetzt. Verdeckt wird hiervon eine ursprüngliche und lange Zeit dominante Gleichsetzung des ›Öffentlichen‹ mit dem Staat (der ›öffentlichen Hand‹) als Ort und Garant öffentlicher Belange. Dies geht zunächst auf das monarchisch-absolutistische Staatsverständnis zurück, das den Staat letztlich vom Kopf aus betrachtete. Denn es war der Herrscher oder Monarch, der den Staat nicht nur lenkte, sondern territorial, zeitlich und sozial erst konstituierte. Zum einen blieben die Untertanen eher Objekt denn Subjekt der ›öffentlichen‹ Belange und Regierungsgeschäfte, zum anderen war der Hof Referenz- und Angelpunkt des ›öffentlichen‹ Lebens (Münkler, 1995: 220 f.). Der Monarch war deshalb Kristallisationspunkt und Symbol der Macht und einer durch ihn erst erschaffenen Allgemeinheit. Angriffe auf das Königshaus wurden deshalb, wie Foucault anschaulich beschrieben hat, als Angriffe auf die Allgemeinheit gesehen (Foucault 1976). Auf sie mußte mit uneingeschränkter Härte reagiert werden, um die Gültigkeit der im Herrscher repräsentierten moralischen und sozialen Ordnung zu reproduzieren. »Wenn in derartigen Gesellschaften die Führungsmacht so viel Autorität hat, dann (...) darum, (...) weil diese Autorität zur Gänze eine Emanation des gemeinsamen Bewußtseins ist« (Durkheim, 1992: 236).

Die Genese des modernen Staates bringt eine Transformation dieses Verständnisses mit sich. Denn die Staatszentrierung der ›res publica‹ wird zwar beibehalten, dafür gewinnt aber eine republikanische gegenüber der monarchischen Idee an Bedeutung. Nicht mehr der Monarch oder das höfische Leben, sondern die Gesamtheit der Bürger oder die bürgerliche ›Öffentlichkeit‹ wird zur Grundlage und zum Referenzpunkt des staatlichen Handelns. Der Staat ist nun eine öffentliche Anstalt, die den Souverän repräsentiert – im Sinne einer symbolischen Verkörperung des politischen Gemeinwesens und einer treuhänderischen Übernahme der Regierungsgeschäfte. Hier äußert sich eine Rationalisierung des Vertretungs- und Herrschaftsanspruchs, für den sich Weber so stark interessierte. Seinem Verständnis nach ist

»der moderne Staat ein anstaltsmäßiger Herrschaftsverband (...), der innerhalb eines Gebietes die legitime physische Gewaltsamkeit als Mittel der

Herrschaft zu monopolisieren mit Erfolg getrachtet hat und zu diesem Zweck die sachlichen Betriebsmittel in der Hand seiner Leiter vereinigt, die sämtlichen eigenberechtigten ständischen Funktionäre aber, die früher zu Eigenrecht darüber verfügten, enteignet und sich selbst in seiner höchsten Spitze an deren Stelle gesetzt hat« (Weber, 1980: 824).

Die Elemente des modernen Staates (Zusammenführung und Monopolisierung der Gewalten und legal-bürokratische ›Satzung‹ politischer Herrschaft) gehen mit der Konstituierung einer staatlich gefaßten Öffentlichkeit einher, die vom Privaten abgekoppelt ist.

Die Genese des legal-bürokratischen Staates ist aus diesem Grund an die Differenz zwischen öffentlichem und privatem Recht gebunden. Öffentliches Recht regelt das »staatsanaltsbezogene, das heißt: dem Bestande, der Ausdehnung und der direkten Durchführung der jeweiligen, kraft Satzung oder einverständnismäßig geltenden, Zwecke der Staatsanstalt als solcher dienende Handeln« (Weber, 1980: 387). Über öffentliches Recht konstituiert sich ein Sonderrecht des Staates, das eine staatliche Aufgabenbewältigung im Allgemeininteresse sichern soll – und zwar auch gegenüber den Privatinteressen des Einzelnen. Das ›öffentliche Leben‹ als eine allgemeine, den Einzelnen transzendierende Ordnung wird hier rechtlich faßbar. Zugleich aber soll das öffentliche Recht die Bürger vor Machtmißbrauch schützen, indem es ihnen unveräußerliche Rechte zuspricht. Die politische Öffentlichkeit findet demnach im Staat eine ganz wesentliche Manifestation, entwickelt sich aber im 19. Jahrhundert zu einer allgemeinen, den Staat transzendierenden bürgerlichen Ordnung, die es mittels Recht auch gegen den Obrigkeitsstaat zu schützen gilt.

In diesem Sinne argumentiert Habermas, daß bei der Genese des modernen Staates ein Verrechtlichungsprozeß am Werk ist, durch den sich der absolutistische Staat über den bürgerlichen und demokratischen Rechtsstaat zum sozialen und demokratischen Rechtsstaat fortentwickelte. Diese Entwicklung läßt sich als eine »freiheitsverbürgende Verrechtlichung« verstehen (Habermas, 1981 II: 530), die zunächst die Freiheit, das Eigentum und die formelle Gleichheit aller Rechtspersonen vor dem Staat gewährleistete, sodann den bürokratisch-administrativen Herrschaftsapparat demokratisch zähmte, um schließlich das kapitalistische Wirtschaftssystem sozialstaatlich zu bändigen. Diese »Verrechtlichungsschübe lassen sich gerade so verstehen, daß darin eine dem Markt und der absolutistischen Herrschaft zunächst zur Disposition gestellte Lebenswelt nach und nach ihre Ansprüche zur Geltung bringt« (Habermas, 1981 II: 527). Habermas nutzt also Webers Rationalisierungsthese, um auf eine systemische Spezialisierung des Staates auf Macht- und Herrschaftsfunktionen zu verweisen, die damit die kategoriale Trennung von Staat und (Zivil-)Gesellschaft unterstreicht und letz-

tere als Ort und Garant einer politischen Öffentlichkeit emanzipiert sowie ins Recht setzt. Die Genese des rationalen Staates als Ort der Politik und die Entwicklung der rasonierenden bürgerlichen Öffentlichkeit bilden damit zwei Elemente eines gemeinsamen Entwicklungsprozesses, der seine Polarität auch gerade in der unterstellten Kolonialisierung der Lebenswelt nochmals unterstreicht. Für Habermas ist Politik »heute tatsächlich Sache eines funktional ausdifferenzierten Teilsystems geworden« (Habermas, 1985 b: 418). Als Ort einer politischen Öffentlichkeit, gar einer rasonierenden Öffentlichkeit, hat der Staat aufgrund seiner funktionalen Spezialisierung und Ausdifferenzierung ausgedient, denn er beschränkt sich immer mehr auf eine am (Dienst-)Recht und am Erfolg orientierten Leistungserbringung. Das Recht, das den Staat einst zivilisierte und einem öffentlichen Rasonnement über Moral und Politik unterwarf, wird als prozedural-formales Recht nun zum Hemmnis einer solchen Diskursivierung und Moralisierung der Politik, weshalb stark verrechtlichte Politikbereiche für öffentliche Diskussionen immer unzugänglicher werden und sich statt dessen auf ein legalistisch-technokratisches Verwaltungshandeln zurückziehen.

Greven widerspricht dieser Bewertung, denn der Staat wird seiner Meinung nach bei Habermas zu stark auf die administrativen Funktionen reduziert. Dies kommt einer Verarmung des Politikbegriffs gleich, wird doch Politik Sache einer rein administrativen zweckrationalen Sachsteuerung (Greven, 1991 b: 228 f.). Der demokratische Staat verliert in dieser Perspektive jeglichen Bezug zum öffentlichen Rasonieren. Denn demokratische Verfahren dienen dann nur noch der Beschaffung von Legitimation (Luhmann, 1969 b). Dieses Bild ist nicht nur empirisch kurzsichtig, da es Politik bloß »als zweckrationales Verwaltungshandeln und Regieren konzipiert« (Greven, 1991 b: 232) und hierdurch »die Reste politischer Willensbildung in der Öffentlichkeit einem als unabänderlich und evolutionär erfolgreich dargestellten Systemfunktionalismus« unterordnet (Greven, 1991 b: 236). Zugleich ist zu bezweifeln, daß der Staat als Ort und Bezugspunkt des rasonierenden Diskurses abgetreten ist. Denn obschon »der Staat nicht mehr als (sittlicher) Horizont der bürgerlichen Gesellschaft, als Projektion eines vernünftigen Willens fungieren kann, an dem sich die Ansprüche und Motive sozialer Akteure reflektieren und kontrollieren«, so ist doch für Schmalz-Bruns (1991: 181) »damit der Staatsbegriff nicht aus seiner reflexiven Funktion gerückt (...), in der die Vorstellung einen Halt finden soll, daß Gesellschaften in der Lage sein müssen, mittels eines Teils auf sich selbst als Ganzes einwirken zu können«.

Die Dichotomie zwischen einem instrumentell orientierten Staat und einer rasonierenden (Zivil-)Gesellschaft, die Habermas in funktionalistischer Intention formuliert, hat folglich einen analytischen Reiz, ist aber wegen ihrer Einfachheit und Rigidität empirisch unscharf. Denn

die Begriffe der Öffentlichkeit, zumal der rasonierenden Öffentlichkeit, lassen sich empirisch nicht trennscharf dem Staat oder der (Zivil-)Gesellschaft zuordnen. Politische Öffentlichkeiten bleiben an den Staat rückgebunden, was nicht nur für die Parlamente als Orte eines institutionalisierten politischen Diskurses gilt, sondern durchaus auch für die Judikative und Exekutive, sofern diese als Arenen oder Mechanismen einer inklusiv-partizipativen Deliberation fungieren. Zuzustimmen ist hingegen dem Habermasschen Grundtenor, daß der Staat seinen Anspruch, ausschließlicher Ort und Garant politischer Öffentlichkeit zu sein, immer mehr verloren hat, je stärker sich andere Arenen der politischen Deliberation institutionell herausgebildet haben. Dies gilt nach Habermas im Hinblick auf die Genese einer rasonierenden bürgerlichen Öffentlichkeit, denn diese konnte sich vom Staat emanzipieren und als eigenständiger Modus der diskursiven Willensbildung formieren. Dafür mußte sich aber ein institutionell geordneter Handlungs- und Kommunikationszusammenhang herausbilden, den Habermas in Großbritannien, Frankreich und Deutschland im Laufe des 18. und frühen 19. Jahrhunderts entstehen sieht. So waren es Lesegesellschaften und ein breites Netz von Bibliotheken, Salons, Vereinen und Kabinetten, die die organisatorische Basis dieser neuen Form der Öffentlichkeit bildeten. »In diesen gewiß noch bürgerlich exklusiv zusammengesetzten Sozietäten konnten die politischen Gleichheitsnormen einer künftigen Gesellschaft eingeübt werden« (Habermas, 1990: 14). Denn die Gleichheit der Teilnehmer wie auch das diskursive Argumentieren waren prägende Momente einer sich entwickelnden bürgerlichen Öffentlichkeit, die sich im übrigen auch für Presse- und Meinungsfreiheiten und eine freie Diskussion in öffentlichen Belangen als wesentliche Grundlage der Demokratisierung einsetzte.

Die hier skizzierte Etablierung eines semiautonomen Raums der Willensbildung und Entscheidungsfindung ist allerdings nicht auf das Bürgertum und die bürgerliche Öffentlichkeit beschränkt geblieben. Vielmehr scheint dies ein Spezifikum lebensweltlich strukturierter Kommunikationszusammenhänge zu sein, die sich auf ein Netzwerk nicht-staatlicher, kultureller und politischer Assoziationen gründen. Politische Öffentlichkeiten dieser Art sind im Falle der Arbeiterbewegung (Negt und Kluge, 1978; McCarthy, 1980: 433) wie auch der neuen sozialen Bewegungen ausgemacht worden (Buechler, 2000: 80-104; Guidry, Kennedy und Zald, 2000). Denn hier geht es stets um die Organisation und Mobilisierung eines interorganisationellen Netzwerks, das sich als diskursive Arena etabliert, um gesellschaftliche Probleme und Verhältnisse zu deuten, kollektive Identitäten und Gesellschaftsentwürfe zu entwickeln (Touraine, 1978; Touraine u. a., 1980; Melucci, 1985; 1996: 348-360).

In dieser Hinsicht wurden soziale Bewegungen auch als ein eigener

institutioneller Handlungs- und Kommunikationszusammenhang verstanden, der sich den Zwängen des politischen Systems oder des Mediensystems mit ihren jeweiligen »Codes« zu entziehen strebt (Eder, 1994). Für Habermas wehren sie die systemische Überformung der Lebenswelt durch Staat und Markt ab, indem sie den Kampf um das gute Leben zur zentralen Konfliktlinie machen und damit verständigungsorientiertes Handeln wieder ins Zentrum der sozialen Beziehungen stellen (Habermas, 1985 a: 156-162). Auch Luhmann betont diesen Punkt – wenn gleich in negativer Diktion. Gerade weil ihre Thematisierungen und Mobilisierungen funktional unspezifisch sind, hat dies zur Folge, daß soziale Bewegungen zu viel Resonanz und zu wenig Anschlußmöglichkeiten an die Operationslogik der funktional differenzierten Teilsysteme erzeugen (Luhmann, 1986: 227-236). Ob man die für sie typische Kommunikation nun zwangsläufig »Angstkommunikation« nennen muß, sei dahingestellt. Hierin aber kommt nach Luhmann zutage, daß ihre eigentliche Rolle die der Alarmierung der Gesellschaft ist, obschon hier eine unspezifische und womöglich überempfindliche Frühwarnfunktion zum Tragen kommt. Luhmann stellt damit die Effizienz und Effektivität sozialer Bewegungen in Frage, obschon zu fragen ist, ob dies den Sinn und Zweck dieser Form kollektiven Handelns überhaupt erfaßt. Genau auf diesen Punkt verweist die Bewegungsliteratur, denn sie argumentiert, daß soziale Bewegungen außerhalb der Logik von Systemen im besonderen, von funktional differenzierten Gesellschaften im allgemeinen stehen – weshalb sie auch Probleme der funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften selbst zum Thema machen können (Rucht, 1994: 146-155; Melucci, 1989: 89-99; 1996: 89-117; Berger, 1994: 786).

Bewegungen spielen nicht nur eine wichtige Rolle bei der Thematisierung gesellschaftlicher Probleme, sondern übernehmen auch eine damit verknüpfte Mobilisierungsaufgabe, die den partizipativen Charakter öffentlicher Auseinandersetzungen unterstreicht. Bewegungsorganisationen stellen in diesem Sinne eine außerparlamentarische Alternative zu den im politischen System verankerten Parteien dar, insbesondere was die Frage der Partizipation an einer politischen Öffentlichkeit betrifft. Denn der Rahmen politischer Handlungen und Teilnahmemöglichkeiten wird durch Bewegungen genauso erweitert wie die Zahl der politisch relevanten Themen und Konfliktlinien. Hier zeigt sich ein grundlegender Unterschied zwischen nicht-institutionalisierten Bewegungsakteuren und institutionell verankerten Parteien. Denn während Bewegungen (und hier gerade »movement entrepreneurs«) an öffentlicher Mobilisierung in bezug auf jeweils spezifische Themen interessiert sind, müssen Parteien immer ein breites programmatisches Spektrum abdecken, weshalb sie tendenziell nicht partizipationsorientiert, sondern regierungsorientiert sind (Richardson, 1994: 16).

Soziale Bewegungen stellen nicht nur Öffentlichkeit für bestimmte Themen und Gruppen her, sondern wollen diese auch repräsentieren – im Sinne der Verkörperung und Vertretung eines breiteren zivilgesellschaftlichen Umfelds. Denn diese Bewegungen entstehen aus einem weiten Netzwerk von politischen, kulturellen oder sozialen Vereinen, Initiativen oder Gruppierungen, wie auch diese wiederum auf breiteren Unterstützer- und Trägerkreisen ruhen (Vester, 1989). Diese Kreise können selbst nicht als eine Öffentlichkeit konzipiert werden, denn hier handelt es sich um einen latenten oder kaum strukturierten Kommunikationszusammenhang. In diesem Sinne kann also nur von Öffentlichkeit als einem Potential gesprochen werden. Soziale Bewegungen stellen nun politische Öffentlichkeit her, weil für sie die Mobilisierungs- und Thematisierungsfunktionen kennzeichnend sind. Zugleich läßt sich an ihnen die prekäre Struktur dieser öffentlichen Räume prägnant darstellen. Denn die so generierte Öffentlichkeit ist keine Konstante im politischen Tagesgeschäft. Vielmehr muß Öffentlichkeit stets aufs neue hergestellt werden, und diese Konstruktion hängt von Thematisierungs- und Mobilisierungswellen ab, innerhalb deren es zu einer starken Diffusion von Themen, Forderungen und Deutungsmustern, von Aktions- und Organisationsformen kommt (Tarrow, 1991), zwischen denen aber Phasen der Latenz (Melucci, 1985) oder des Rückzugs (Hirschman, 1970) unausweichlich sind (Brand, 1987).

Die Herstellung von Öffentlichkeit ist allerdings nicht nur ein binnenbezogener Prozeß, der von der Formierung und Aktivierung zivilgesellschaftlicher Kommunikationsstrukturen und Bewegungsnetze abhängt. Sie beruht ebenso auf einer außenorientierten Beeinflussung von Medienöffentlichkeiten, die gerade für die Diffusion von Themen und Aktionen über das eigentliche lebensweltliche Umfeld hinaus von zentraler Bedeutung sind. In der Tat kann man heute Öffentlichkeit nicht mehr unabhängig von den Massenmedien begreifen, da diese auf die Herstellung von Öffentlichkeit spezialisiert und deshalb für den Staat und die Bewegungen zu einer wichtigen Institution geworden sind. Es »wächst in der Gesellschaft selbst die Einsicht, daß das Wissen über und das Verständnis von Gesellschaft immer mehr von Medien und ihren Angeboten geprägt ist – oder sogar davon abhängig zu werden droht« (Jarren, 1997: 307 f.). Medien stellen Öffentlichkeit aber nicht im Sinne einer neutralen Vermittlung her; sie »leisten einen Beitrag zur Realitätskonstruktion der Gesellschaft« (Luhmann, 1995: 183), womit sie nach Luhmann gesellschaftliche Wirklichkeit eben nicht bloß widerspiegeln. Vielmehr generieren sie Öffentlichkeit und öffentliche Meinungen nach der ihnen eigenen Operationslogik. »Die Funktion der Massenmedien wäre demnach nicht in der Produktion, sondern in der Repräsentation von Öffentlichkeit zu sehen. Dabei ist von »Repräsentation« in einem »kontrahierenden«, reduktiven Sinne die Rede« (Luhmann, 1995: 188).

Öffentliche Meinung, der eine besondere Bedeutung im Prozeß der Agendaformierung, Willensbildung und Entscheidungsfindung zukommt, wird somit u. a. medial hergestellt und vermittelt. Nach Luhmann ist sie sogar unentrinnbar mit dem Mediensystem verbunden, und ihre Funktion ist es, aus der Vielfalt der möglichen Themen die für die Entscheidungsfindung relevanten zu bestimmen. »Öffentliche Meinung kann nicht mehr einfach als politisch relevantes Ergebnis, sie muß als thematische Struktur öffentlicher Kommunikation gesehen werden – mit anderen Worten nicht mehr kausal als bewirkte und weiterwirkende Wirkung, sondern funktional als Selektionshilfe« (Luhmann, 1971: 9 f.). Das heißt, öffentliche Meinung ist nicht mehr an individuelle Akteure mit ihren jeweiligen Motivationen und Intentionen rückgebunden, sondern versteht sich als ein rekursiver Prozeß der Anknüpfung einzelner Themen und Meinungen an medial konstruierte Debatten und Meinungen. In diesem Kontext wird die knappe Ressource »Aufmerksamkeit« zu einem handlungsleitenden Faktor, denn die Medien haben Nachrichtenfaktoren generiert (Galtung und Ruge, 1973), die festlegen, welches Thema und welche Meinung aller Wahrscheinlichkeit nach Aufmerksamkeit erregen und an öffentliche Debatten oder Meinungen anschließen kann (Luhmann, 1971: 18).

Die (Medien-)Öffentlichkeit ist »in der Topographie der Gesellschaft an zentraler Stelle im Vorhof der Macht plaziert« (Gerhards und Neidhardt, 1990: 11). Denn sie übernimmt die Funktion der Aufnahme (»input«), der Verarbeitung (»throughput«) und der Vermittlung (»output«) von Kommunikationen zwischen den Bürgern und den politischen Institutionen. Anders als bei einfacheren Formen der öffentlichen Kommunikation (»face-to-face encounters« oder öffentlichen Veranstaltungen) sind die Möglichkeiten einer aktiven Partizipation bei der Medienkommunikation besonders eingeschränkt: »Das Publikum wird abstrakter (keine Präsenzöffentlichkeit), zudem viel größer, in seinen Handlungsmöglichkeiten aber reduzierter: Die Gestaltungsformen des Publikums beschränken sich – sieht man von Leserbriefen und Anrufen ab – auf das Ausschalten beziehungsweise die Abbestellung der »veröffentlichten Meinung«« (Gerhards und Neidhardt, 1990: 24). Medien haben sich folglich als ein eigenes System mit eigenen Handlungsregeln und -zwängen etabliert, das eine zentrale Rolle bei der Generierung öffentlicher Meinungen und Debatten spielt, denken wir einmal an die »gate-keeper«- oder »agenda-setting«-Funktionen der Massenmedien (Bagdikian, 1990; Rogers und Dearing, 1988). Nicht ohne Grund wird deshalb auch von der Macht der Medien gesprochen, die sich als vierte Gewalt im Staat etabliert haben und hierin einen maßgeblichen Einfluß auf die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung ausüben (Zierhofer, 1998: 30 f.).

Eben diese Folgen hatte Habermas im Sinn, als er die Entwicklung

der bürgerlichen Öffentlichkeit nachzeichnete. Denn die Emanzipation vom überstarken Staat wurde durch eine neue Abhängigkeit von den Massenmedien erkaufte, die das diskursive Potential dieser neu entstandenen Öffentlichkeit zugleich wieder einschränkten. Dieser Zerfall tritt spätestens mit den modernen Massenmedien ein, hier insbesondere mittels Buchproduktion, Zeitungs- und Zeitschriftenwesen, elektronischen Medien sowie Werbung, Public Relations und Infotainment. »Die durch Massenmedien zugleich vorstrukturierte und beherrschte Öffentlichkeit wuchs sich zu einer vermachteten Arena aus, in der mit Themen und Beiträgen nicht nur um Einfluß, sondern um eine in ihren strategischen Intentionen möglichst verborgene Steuerung verhaltenswirksamer Kommunikationsflüsse gerungen wird« (Habermas, 1990: 28). Dabei verweist Habermas darauf, daß der Bedeutungszuwachs medial vermittelter öffentlicher Kommunikation mit einer Schließung der politisch-institutionellen Entscheidungsfindung einherging. Denn Medien werden nun primär zur Generierung von Massenloyalität genutzt, hier gerade durch die mediale Inszenierung der Politik und ihrer Entscheidungen (McCarthy, 1980: 434):

»Mit der Verschränkung von öffentlichem und privatem Bereich übernehmen nicht nur politische Instanzen gewisse Funktionen in der Sphäre des Warenverkehrs und der gesellschaftlichen Arbeit, sondern umgekehrt übernehmen nun auch gesellschaftliche Mächte politische Funktionen. Das führt zu einer Art ›Refeudalisierung‹ der Öffentlichkeit. Die großen Organisationen streben mit dem Staat und untereinander politische Kompromisse, möglichst unter dem Ausschluß der Öffentlichkeit an; gleichzeitig müssen sie sich aber durch Entfaltung demonstrativer Publizität bei der Masse der Bevölkerung wenigstens plebiszitäre Zustimmung versichern.«

Diese Folgen, die sich im übrigen auch aus den Konzentrations- und Integrationsprozessen nationaler und internationaler Mediensysteme ergeben (Bagdikian, 1990; Herman und Chomsky, 1988), sollten uns aber nicht vergessen machen, daß auch in einem integrierten Mediensystem unterschiedliche Meinungen thematisiert und ein kritisches Diskurspotential beibehalten werden kann (Habermas, 1990: 30). Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß immer noch eine Marginalisierung von Minderheitenmeinungen zu beobachten ist (Bennett und Manheim, 1993; Gerhards, 1995). Neben diesen partiellen Schließungstendenzen ist auch eine Fragmentierung der Medienlandschaft in verschiedene Teilöffentlichkeiten entlang unterschiedlicher Medienträger und Sparten kennzeichnend. »Der sich herausbildende neue Medientypus ist (...) kaum noch mit gesellschaftlichen Organisationen verbunden und auf eine allgemeine Öffentlichkeit orientiert: Er sucht sich aufgrund ökonomischer Ziele sein Publikum« (Jarren, 1997: 309). Damit wird die Entstehung pluraler Teilöffentlichkeiten, innerhalb deren sich aber auch

nur eine Scheinpluralität öffentlicher Meinungen einstellen kann, zu einem dominanten Entwicklungsstrang unserer Zeit. Schließungs- und Fragmentierungstendenzen sind deshalb zwei Aspekte einer Medienwirklichkeit, die den gesellschaftlichen Akteuren zwar verschiedene Zugangsmöglichkeiten eröffnet, ihnen aber gleichzeitig spezifische Anpassungsleistungen abverlangt. Denn die zunehmende Bedeutung der Medien als »Schauplatz der Politik« (Zierhofer, 1998: 30) stellt politische Akteure vor einen immer größer werdenden Darstellungs- und Kommunikationszwang (Münch, 1995: 82-93). Die Formen und Inhalte politischer Arbeit werden von den Medien maßgeblich vorbestimmt, muß doch beispielsweise auf Themenkonjunkturen, auf die Einfachheit und Prägnanz der ›stories‹, die Auffälligkeit der ›events‹ oder die Überzeugungskraft der ›issues‹ geachtet werden.

Fassen wir die bisherigen Ausführungen zusammen, so ist zu erkennen, daß sich verschiedene Teilöffentlichkeiten entwickelt haben, die auf je eigene Art die Generierung und Repräsentation kollektiver Themen und Meinungen gewährleisten. Für eine Berücksichtigung politischer Kommunikationsprozesse, insbesondere einer diskursiv vermittelten kooperativen Politik, erscheint es aber nur sinnvoll, diese Arenen in ihrem Zusammenwirken zu betrachten. Denn eine politische Öffentlichkeit ergibt sich nur aus dem Zusammenspiel von Staat, Zivilgesellschaft und Medien als miteinander verzahnten Teilarenen und Teildiskursen. Habermas hat dieses Zusammenspiel in einer intermediären Arena angesiedelt, die er als übergeordnete Öffentlichkeit (im Singular) versteht.

»In komplexen Gesellschaften bildet die Öffentlichkeit eine intermediäre Struktur, die zwischen dem politischen System einerseits, den privaten Sektoren der Lebenswelt und funktional spezifizierten Handlungssystemen andererseits vermittelt. Sie stellt ein hochkomplexes Netzwerk dar, das sich räumlich in eine Vielzahl von überlappenden internationalen, nationalen, regionalen kommunalen, subkulturellen Arenen verzweigt; das sich sachlich nach funktionalen Gesichtspunkten, Themenschwerpunkten, Politikbereichen usw. in mehr oder weniger spezialisierte, aber für ein Laienpublikum noch zugängliche Öffentlichkeiten (zum Beispiel in populärwissenschaftliche und literarische, kirchliche und künstlerische, feministische und ›alternative‹ gesundheits-, sozial- oder wissenschaftspolitische Öffentlichkeiten) gliedert; und das sich nach Kommunikationsdichte, Organisationskomplexität und Reichweite nach Ebenen differenziert« (Habermas 1994: 451 f.).

In diesem Sinne läßt sich Öffentlichkeit am ehesten als ein Netzwerk für die Kommunikation von Inhalten und Stellungnahmen beschreiben. »Die Öffentlichkeit zeichnet sich (...) durch eine *Kommunikationsstruktur* aus, die sich auf einen dritten Aspekt verständigungsorientierten Handelns bezieht: weder auf die *Funktionen* noch auf die *Inhalte* der

alltäglichen Kommunikation, sondern auf den im kommunikativen Handeln erzeugten *sozialen Raum*« (Habermas 1994: 436). Öffentlichkeit ist demnach das allgemeinste Dach beziehungsweise der übergeordnete Gesamtzusammenhang eines weitverzweigten und stark in Teilöffentlichkeiten fragmentierten Kommunikationsnetzes.

Ob allerdings wirklich von einem gemeinsamen Diskurszusammenhang gesprochen werden kann, ist empirisch schwer zu sagen und noch schwerer zu überprüfen. Im Hinblick auf die hier angestellten Überlegungen soll eher davon ausgegangen werden, daß sich in den verschiedenen Arenen eigene Teilöffentlichkeiten etablieren, die sich im Zuge der Diskursivierung der Politik zu Interdiskursen (Link, 1988; Viehöver, 1997) oder Diskursordnungen (Foucault, 1970) gruppieren und erweitern. Die sich hier einstellenden Verschränkungen und Wechselwirkungen bringen Diskursformationen hervor, in denen die beteiligten Akteure und Teilöffentlichkeiten vor gestiegene Darstellungs-, Rechtfertigungs- und Legitimierungszwänge gestellt werden. Diese öffentlichen Diskursordnungen sollen nun empirisch am Thema der Umweltpolitik dargestellt werden, um die Entwicklung der diskursiven Elemente kooperativer Politik zu erörtern.

5.2.2. Öffentliche Arenen und Diskursformationen in der Umweltpolitik

Hatten wir festgestellt, daß der Staat eine öffentliche Anstalt zu sein beansprucht und daß dieses Selbstverständnis durch die republikanische Umwertung sowie demokratische Neuordnung nicht untergraben, sondern im Hinblick auf die Repräsentation der bürgerlichen Öffentlichkeit weiter rationalisiert wurde, so hat dies die Intransparenz der Institutionen und Verfahren politischer Entscheidungsfindung nicht beseitigt. Die demokratische Inthronisierung einer Regierung ist weiterhin eine pauschale Mandatsübertragung und Legitimierung; diese Regierung versteht sich dann nicht nur als Statthalter oder Repräsentant öffentlicher Belange, sondern auch als Materialisierung des politischen Gemeinwesens. Als öffentlicher Herrschaftverband muß der Staat nicht zwangsläufig öffentlich agieren, das heißt einer politischen Öffentlichkeit gegenüber transparent bleiben. Ganz im Gegenteil bescheinigt Lascoumes der Macht einen gewissen Hang zum Geheimnis: »Le pouvoir, qu'il soit religieux, politique ou scientifique, a fonctionné au secret« (Lascoumes, 1998: 51). Institutionalisierte Machtpolitik organisiert sich deshalb vornehmlich als Arkanpolitik. Dieser Politik ist eine Abschottung gegenüber der Bevölkerung als Ansammlung von Laien zu eigen, denn letztere müssen zwar informiert und aufgeklärt werden, können aber nicht an der Entscheidungsfindung teilhaben, da sie als

Einzelpersonen partikularen Interessen nachhängen und/oder das nötige Verständnis und Wissen nicht besitzen (Stark, 2001: 125-128). In der Tat erkennen wir an Webers Herrschaftstypen, daß sich keine Herrschaft ihrer internen Legitimationsgrundlage gemäß dem öffentlichen Diskurs unterwerfen muß, um validiert oder gar legitimiert zu werden. Denn die charismatische, traditionale oder legal-bürokratische Herrschaft legitimiert sich im Hinblick auf das personifizierte Charisma des Führers, die mehr oder weniger festgeschriebenen Traditionen oder die rechtlich-administrativen Satzungen. Diese Grundlagen werden bei einer offenkundigen Zuwiderhandlung problematisiert und einer öffentlichen Auseinandersetzung unterworfen. Solange dieser Bruch nicht gegeben oder öffentlich erkennbar ist, bleibt die Herrschaftsausübung innerhalb der definierten Bahnen und damit ohne Rechtfertigungsdruck gegenüber einer politischen Öffentlichkeit. »Au contraire, la légitimation par des références closes (la coutume ancestrale, les procédures juridique ou l'impact quantifié) était perçue comme la garantie contre tout parasitage par des éléments extérieurs (intérêts privés, passions collectives). Le fonctionnement en cercle fermé était censé assurer la cohérence interne des raisonnements ainsi que la validité des actes de l'autorité« (Lascoumes, 1998: 51 f.).

Dies gilt uneingeschränkt für die ordnungsrechtliche Praxis im Bereich des anlagebezogenen Umweltschutzes, denn dieser war in Deutschland seit den Anfängen eine Aufgabe der Gewerbeaufsicht, die zwischen *allgemeiner* öffentlicher Gefahrenabwehr einerseits und Industrie- und Wirtschaftspolitik andererseits zu vermitteln hatte, hier aber selten die *konkreten* Bedürfnisse und Ansprüche der Bürger im Auge behielt. Wie eine Untersuchung der Umweltkonflikte um chemische Produktionsanlagen im 19. und frühen 20. Jahrhundert herausgearbeitet hat, war den »mit der Genehmigung und Beaufsichtigung chemischer Fabriken betrauten Behörden (...) eindeutig bewußt, daß dieser Industriezweig mit vielen Gefahren und Nachteilen behaftet war. Anlaß zu nennenswerten Anstrengungen zu deren Kontrolle und Minderung ist dies jedoch nie gewesen; sie wurden als gegeben und unabänderlich hingenommen« (Henneking, 1994: 414). Hier wird nicht nur eine ausgeprägte Industriefreundlichkeit der Behörden augenfällig. Vielmehr liegt diesem Verständnis auch eine Trennung von »öffentlichen« und »privaten« Interessen zugrunde, wonach »die mit industriellen Aktivitäten verbundenen Belastungen als unvermeidbarer Preis des Fortschritts hinzunehmen seien« (Henneking, 1994: 414; auch Reynard, 2002: 16-20). Die vielen Proteste der Anwohner gegen die möglichen Risiken und tatsächlichen Belastungen waren den Behörden zufolge Artikulationen privater Interessen, die entweder emotionalistisch begründet waren, da die technischen und administrativen Regelungen (zum Beispiel der Stand der Technik) sachlich angemessene Lösungen bereitstellten. Oder

es handelte sich um partikularistische Forderungen, die glattweg dem Allgemeinwohl (hier beispielsweise der Priorität ökonomischen und technologischen Fortschritts) abträglich waren. Zwar standen den Protestierenden auch damals schon Klagemöglichkeiten offen, um dem Staat eine unsachgemäße und dem Allgemeinwohl abträgliche Genehmigungspolitik vorzuhalten. »In Anbetracht der (...) sozialen Stellung vieler Opponenten gegen chemische Fabriken, war dies ein zweifelhafter Rat« (Henneking, 1994: 419), denn Gerichtsverfahren waren zeit- und kostenintensiv. Außerdem wurde dem Kläger ein Sachkenntnis abverlangt, war es doch zynischerweise seine Aufgabe, »Einrichtungen vorzuschlagen, die ihn schützen konnten, das Unternehmen im Betrieb der Anlage aber nicht behinderten« (Henneking, 1994: 419). Folglich blieb der Immissionsschutz alleinige Aufgabe der Behörden und der mit ihnen kooperierenden Betreiber (auch Ellwein, 1995; Treiber, 1995), denn es ging um eine »öffentliche« Angelegenheit, aus der die »Öffentlichkeit« der Privatpersonen und Assoziationen herausgehalten werden mußte.

Gegenüber diesen Anfängen ist die Institutionalisierung der modernen Umweltpolitik von einer sich stetig erweiternden Informationspolitik begleitet worden, die das verfügbare Wissen und die rechtlichen Zugangsmöglichkeiten verbessern sollte: Hierzu zählen unter anderem Meßprogramme und Datenbanken, öffentliche Informationssysteme und Rechenschaftsberichte sowie verbürgte Rechte der Einsicht in Planungs- oder Genehmigungsverfahren. Offensiv betrieben wurde diese Informationspolitik zunächst in den USA, wo der *Freedom of Information Act* von 1966 bereits ein Recht auf Information für jeden Bürger festschrieb. Inzwischen sammeln und veröffentlichen 20 Regulierungsbehörden umweltrelevante Daten, unter ihnen die EPA, aber auch Einzelstaaten, Kommunen und NGOs. Schließlich kommen auch freiwillige Vereinbarungen wie das *Toxics Release Inventory* hinzu, die Informationen zu über 20 000 Anlagen zur Verfügung stellen (OECD, 1996: 148 f.). Auch in Europa sind die Möglichkeiten einer öffentlichen Information und Partizipation im Laufe der achtziger Jahre erweitert worden: in Frankreich durch Gesetze von 1978 und 1979, in Deutschland durch das *Umweltinformationsgesetz* von 1994 und in Großbritannien durch das *Freedom of Information Bill* von 2000 (Frenzel, 2000; Lascoumes, 1998). Zu erwähnen ist auch die EU-Direktive zur öffentlichen Information von 1993, die eine Reihe von Mindeststandards einführte. 1990 wurde schließlich eine *Europäische Umweltagentur* und ein *Europäisches Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz* gegründet, das 1997 seine Arbeit aufnahm und nun europäische Daten des Umweltschutzes erhebt, sammelt und veröffentlicht (Wynne und Water-ton, 1998).

Diese Politik soll die Öffentlichkeit über die Lage der Umwelt und die

laufenden Entscheidungen informieren. Gleiches gilt auch für konkrete Planungs- oder Genehmigungsprojekte, bei denen Behörden und/oder Betreiber Öffentlichkeit über Verfahren der Akteneinsicht oder Information herstellen. Bekannt ist dies insbesondere bei Großprojekten, die Risiken und/oder Ungewissheiten im Hinblick auf mittel- und langfristige Folgen mit sich bringen (zum Beispiel Müllverbrennungsanlagen, genetisch modifizierte Organismen, Freilandversuche, Sondermüll etc.). Hier muß allerdings hervorgehoben werden, daß zwischen Informationsverbreitung und öffentlichem Diskurs unterschieden werden muß (Lascoumes, 1998: 52 f.), denn eine offensive Öffentlichkeitsarbeit kann auch das Ziel verfolgen, getroffene Entscheidungen positiv darzustellen, institutionelle Imagepflege zu betreiben und bestehende Politiken »symbolisch« zu legitimieren, um sie aus der Schußlinie öffentlicher Auseinandersetzungen zu nehmen (Ebbinghausen, 1995). Das heißt, die offensive Informationspolitik kann Teil einer vordergründigen Öffentlichkeitsarbeit sein, der es nicht primär um die Verwirklichung eines partizipativen Diskurses geht, sondern um eine Vermeidung öffentlicher Auseinandersetzungen.

Dennoch bieten diese Informationsrechte gesellschaftlichen Akteuren Möglichkeiten, die ihnen vorher nicht offenstanden. Es ist auch davon auszugehen, daß die Genese der Ökologiebewegungen nicht ganz von dieser allmählichen Öffnung der Umweltpolitik abzukoppeln ist, hatten wir doch bereits gesehen, daß die Institutionalisierung der Umweltpolitik nicht nur in Reaktion auf die öffentlichen Proteste erfolgte, sondern den Zeiten ausgeprägter Massenmobilisierung auch vorausging (Kloepfer, 1995: 81-84). So ist zu vermuten, daß die Umweltministerien und Umweltagenturen an einer Aufwertung der ökologischen Wissensbasis und des öffentlichen Drucks insofern interessiert waren, als dies es ihnen erlaubte, ihre eigene Position zu stärken (Boehmer-Christiansen und Weidner, 1995: 51-65). Umwelt- und Bürgerverbände wurden deshalb auch in die Anhörungen und Konsultationen eingebunden, um den betreffenden umweltpolitischen Bemühungen eine dezidierte Lobby zu verschaffen. Darüber hinaus ging es um eine Modernisierung und Demokratisierung der institutionellen Politik mittels Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung, unter anderem auch bei lokalen Planungs- und Genehmigungsverfahren (Hill, 1997; Feindt, 1997; Kersting, 1997). Schließlich konnten diese Verbände oder Initiativen, die sich eine Beteiligung an politisch-administrativen Verfahren oder eigene öffentliche Informationskampagnen personell beziehungsweise finanziell nicht leisten konnten, zum Teil auch auf finanzielle, ideelle und organisatorische Unterstützung durch den Staat hoffen (zum Beispiel Ingram, Colnic und Mann, 1995: 125; Lahusen, 1998: 423-425).

Diese allmähliche Inklusion der Umweltverbände und -initiativen ist als Vereinnahmung durch den Staat einerseits (Lascoumes, 1994: 205-

265), als Institutionalisierung und Professionalisierung der Ökologiebewegungen andererseits interpretiert worden (Rucht, Blattert und Rink, 1997; Brand, Eder und Pofel, 1997: 184-239; Lahusen, 1996). In beiden Fällen gelten diese Prozesse als ein Beleg dafür, daß der eigentliche Bewegungscharakter dieser Gruppierungen verloren geht (Kriesi, 1996; Diani, 1992; Tarrow, 1991). Denn sobald sie sich als Partei, Lobby oder ›think tank‹ formieren, passen sie sich an die Arbeitsroutinen und Zwänge der politischen Institutionen an und funktionieren damit ihre Trägerbasis zu einer bloß unterstützenden (zahlenden) Mitgliedschaft um. In der Folge kommt es zu einer Absorption der organisierten zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit in das Feld der institutionalisierten Politik (Habermas, 1985a: 159-162). Diese Institutionalisierung muß aber nicht zwangsläufig zu einer Kolonisierung dieser (Gegen-)Öffentlichkeiten führen, denn immer noch bestehen Wechselwirkungen zwischen den etablierten Umweltverbänden und den breiteren Netzwerken und Trägerkreisen, aus denen sie ihre Unterstützung erhalten. In diesem Sinne spricht Eder der Institutionalisierung eine andere Qualität zu, denn sie verweist auch auf eine Stabilisierung sozialer Bewegungen als eines eigenen und semiautonomen Kommunikationszusammenhangs. Soziale Bewegungen »schaffen Institutionen eines diskursiven Typs jenseits von Markt und Staat« (Eder, 1994: 49). In der Tat spricht einiges dafür, daß Bewegungen nicht in das politische System absorbiert werden (Rucht und Roose, 2001), auch wenn sie mit diesem verzahnt sind.

Die Ökologiebewegung hat sich als eigener kollektiver Akteur etablieren können. Dies gilt für die organisatorische Ebene, da eine Vielzahl von Verbänden, Koordinationsnetzen oder Initiativen gegründet wurden, die ihre Mitgliedschaften gerade seit 1970 ausbauen konnten und die sich untereinander unter dem Dach gemeinsamer Spitzenverbände und/oder semiformaler Koalitionen organisieren und vernetzen (Rucht, 1989; Ingram, Colnic und Mann, 1995). Die interorganisationalen Netzwerke bringen auch eine gewisse Arbeitsteilung mit sich, wonach sich zum Beispiel in den USA auf nationaler Ebene Arbeitsschwerpunkte bilden zwischen gerichtlichen oder legislativen Verfahren (zum Beispiel *Environmental Defense Fund*), politischer Beratung und Expertise (*Environmental Policy Institute*, *Natural Resources Defense Council*) sowie Medienkampagnen und öffentlicher Mobilisierung (*Sierra Club*, *Friends of the Earth*, *Greenpeace*; Lustig und Brunner, 1996). Im Hinblick auf die Kommunikationsstrukturen läßt sich zudem von der stetigen Formierung eines kollektiven Diskurses sprechen (Brulle, 1996). So speiste sich die Ökologiebewegung bis zur Mobilisierungswelle der siebziger und achtziger Jahre noch vornehmlich aus den traditionsreichen Naturschutzverbänden und -vereinen, denen es primär um die punktuelle Wahrung gefährdeter Naturräume, Tiere und Pflanzen ging (Fleming, 1988; Rucht, 1994: 241-245). Dieser ›conservatism‹

vertrat kein zusammenhängendes ökologisches Programm und sah sich auch nicht als politische Kraft. Aufgrund seiner Trägerschaft und seiner institutionellen Verankerung konnte er sogar als Teil des ›establishments‹ gelten beziehungsweise auf entsprechende Sympathien der politischen Eliten hoffen (Richardson und Watts, 1985: 17; Hays, 1991: 54-56).

Die neueren Umweltgruppen, die der Ökologiebewegung unserer Tage ihr eigentliches Gesicht verliehen haben, entstanden in den sechziger und siebziger Jahren. Sie verließen das Thema des Naturschutzes, um ökologische Argumente aufzugreifen, die Gefährdung der Natur durch die gesellschaftliche Entwicklungsdynamik anzuprangern und konkrete politische Forderungen zu stellen. Bedeutsam ist, daß auch die älteren Naturschutzverbände nachzogen, so daß sich eine Neugewichtung und -ausrichtung der Ökologiebewegung insgesamt einstellte. »In fast allen Konfliktfällen dieser Art ist eine doppelte Tendenz der Themengeneralisierung und Radikalisierung der Aktionsformen festzustellen. Von ursprünglich eher punktuellen Problemwahrnehmungen und moderaten Forderungen gelangten die Protestgruppen zu einer breiteren, die Ursachenkomplexe einbeziehenden Kritik, welche zum Teil sogar in eine grundsätzliche Systemkritik mündete« (Rucht, 1994: 240). In diesem Sinne ist zu beobachten, daß sich die Ökologiebewegung als ein kollektiver Kommunikationszusammenhang etabliert hat, der gemeinsame programmatische und ideologische Orientierungspunkte hervorbrachte. Die Wechselbeziehungen zwischen institutionalisierter Politik und sozialen Bewegungen überschreiten damit die punktuellen ›input-output‹-Beziehungen im Sinne ›issue‹-spezifischer Beeinflussungsversuche durch Interessengruppen. Soziale Bewegungen konfrontieren die institutionalisierte Politik mit einem mehr oder weniger stabilen und dichten ökologischen Diskurs. Sie verkörpern darüber hinaus eine Institution, die »das institutionelle System dazu zwingt, diskursive Strukturen anzunehmen« (Eder, 1994: 49).

Die kommunikativen oder diskursiven Beziehungen zwischen Bewegungen und politischen Institutionen werden einerseits durch persönliche Kontakte und (semi)institutionelle Veranstaltungen (Anhörungen, Schlichtungen, runde Tische, Diskussionsforen etc.) vermittelt. Diese Diskursformationen, die wir später für die einzelnen Länder nachzeichnen werden, sind damit personell und institutionell präformiert und konfiguriert, wobei wir uns bei den einzelnen Ländern hauptsächlich auf die institutionellen Diskursordnungen beziehen werden. Andererseits ist zu ergänzen, daß die Beziehungen zwischen Bewegungen und politischen Institutionen neben den ›face-to-face encounters‹ und gemeinsamen Veranstaltungen (Gerhards und Neidhardt, 1990) im wesentlichen auch massenmedial vermittelt sind. Und dies ist für das Verständnis der übergeordneten Diskurse von Bedeutung. Denn die Medien

sind ein stark selektives und restriktives Medium öffentlicher Kommunikation. Aufgrund dieser massenmedial vermittelten öffentlichen Kommunikation kommt es zur »systematischen Verzerrung« (Gerhards, 1995: 171) politischer oder gesellschaftlicher Gegebenheiten. Allerdings hat dies der öffentlichen Auseinandersetzung über den Umweltschutz nicht geschadet. Gang im Gegenteil argumentieren Lowe und Morrison (1984), daß sich dieser Gegenstand als ein besonders erfolgreiches Medienthema etabliert hat. In diesem Sinne ist die Institutionalisierung der Umweltpolitik nicht nur von einer langanhaltenden politischen Mobilisierungswelle begleitet und geprägt, sondern auch durch eine immer noch präzente mediale Thematisierung unterstützt und vorangetrieben worden. In dieser Hinsicht waren die Massenmedien sogar ein Instrument der Öffnung der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung, da sie die bislang dominante Arkanpolitik untergruben. Zunächst einmal trugen sie dazu bei, daß der Umweltschutz nicht mehr Thema einer Minderheit war, sondern – wie wir bereits sahen – zum Gegenstand eines breiten gesellschaftlichen Konsenses avancierte (Dunlap, 1995). Damit ging auch einher, daß Umweltverbände als Wortführer oder Experten Gehör fanden (Ingram, Colnic und Mann, 1995: 126). Weiterhin haben die Medien dazu beigetragen, daß die punktuelle Beschäftigung mit einzelnen Umweltproblemen langsam einer umfassenderen Berücksichtigung des ökologischen Themas Platz machte. »What the media has done is to broaden that awareness and transform many discrete problems into a major public issue« (Lowe und Morrison, 1984: 76). Trotz konjunktureller Effekte ist auch eine gewisse Kontinuität bei der massenmedialen Beschäftigung mit ökologischen Themen zu beobachten, selbst wenn es immer wieder zu Themenverschiebungen aufgrund unterschiedlicher Krisenherde kommt. Es ist sogar davon auszugehen, daß die Orientierung an »bad news« eine Ursache für die beobachtete Kontinuität und Themengeneralisierung ist. »The environment is simply not an area where positive news is to be found; almost in principle, it is a story of regression rather than advancement« (Lowe und Morrison, 1984: 78). Schließlich ist eine durchaus differenzierte Beschäftigung mit Umweltthemen zu beobachten, und zwar primär deshalb, weil sich die Medien in eine Vielzahl von Teilöffentlichkeiten differenzieren, die sich mehr oder weniger intensiv mit dem Stoff auseinandersetzen. In diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, daß das Ökologiethema nicht nur als politischer, sondern vor allem auch als moralischer Gegenstand betrachtet wurde. Damit haben auch die Medien dazu beigetragen, daß das Thema nicht in (partei)politisches Fahrwasser geriet, sondern eine »public interest issues of a non-partisan nature« blieb (Lowe und Morrison, 1984: 80).

Wenn das Umweltthema aufgrund der genannten Gründe zu einem Medienliebling wurde, so entwickelte sich damit auch Risikokommuni-

kation zu einem ganz wesentlichen Kennzeichen eben dieser medial vermittelten Diskussion, ging es doch um die Gefährdung von Mensch und Natur, die Verantwortungslosigkeit der Politiker, die Hilflosigkeit der Wissenschaftler und Techniker und schließlich um die zivilisationskritische Auseinandersetzung mit der eigenen Gesellschaft, die diese Risiken hervorbringt und/oder duldet. Das Bild der Risikogesellschaft, das Beck (1986) pointiert gezeichnet hat, bildet einen unterschweligen Leitfaden dieser medialen Diskussion, wie auch die Vorstellung einer reflexiven Modernisierung in vielen Elementen an die Formen medial vermittelter Kommunikation erinnert, haben doch die Massenmedien den »reflexiven« Anspruch, die Gesellschaft abzubilden und über sich selbst aufzuklären.

Die Gründe dieser ökologischen Sensibilität der Massenmedien verdeutlichen zugleich, warum die Ökologiebewegung und die Massenmedien an so vielen Punkten harmonieren. Umweltgruppen liefern nicht nur Nachrichten oder Medienereignisse; sie haben nicht nur einen ähnlichen Zugang zum Problem (zum Beispiel »bad-news« und Risikokommunikation, moralisch-ethische Appelle); sie sind selber sehr stark einer Strategie der Information und Mobilisierung der Öffentlichkeit verpflichtet. Und so verwundert es nicht, daß in den achtziger Jahren ein Prozeß der Professionalisierung in Sachen Medien- und Öffentlichkeitsarbeit einsetzte (Lowe und Morrison, 1984; Brand, Eder und Pofperl, 1997: 184-239), der die Bewegungsorganisationen befähigen sollte, die breitere Öffentlichkeit über die eigenen Informations- und Kommunikationskanäle hinaus zu erreichen. Haben wir beobachtet, daß sich soziale Bewegungen als ein eigener institutioneller Raum oder Kommunikationszusammenhang jenseits von Markt und Staat formierten (Eder, 1994), so liegt dies nicht nur am bewegungseigenen interorganisationellen Feld und den breiteren Unterstützungsnetzen, sondern auch an den massenmedial vermittelten Informationskampagnen und öffentlichen Debatten.

Medien und soziale Bewegungen haben politische Öffentlichkeit und politische Diskurse gleich mehrfach geprägt. Erstens sind Informationen zu einem wichtigen Steuerungsinstrument geworden, denn die Bürger sollen nicht nur über den Zustand der Umwelt und den Stand der politischen Problemlösung informiert werden. Diese Informationen sind selbst Teil der Problemlösung, denn sie spielen eine wichtige Rolle bei der öffentlichen Kontrolle oder Abstrafung von Unternehmern und Politikern beziehungsweise bei der Verhaltens- und Bewußtseinsänderung der Öffentlichkeit selbst (Frenzel, 2000: 5). Setzt die Lösung von Umweltproblemen eine aktive Mitgestaltung durch die Öffentlichkeit voraus, werden Aufklärungs- und Informationskampagnen, zum Teil auch politische Mobilisierungskampagnen (Lahusen, 2002), zu einem wichtigen Instrument der Problembearbeitung.

Zweitens hat es Anpassungstendenzen an massenmediale Kommunikationsformen gegeben. Dies ergibt sich nicht nur durch die öffentlich erzeugten Kommunikations- und Inszenierungszwänge (Münch, 1995: 82-93), die die politische Entscheidungsfindung immer stärker aus dem Arkanbereich herausholen. Das zeigt sich auch an der stetigen Professionalisierung von Bewegungsaktivisten oder Politikern, die eine »Internalisierung fernsehgerechter Verhaltensattribute« mit sich bringt (Schmitz, 1995: 138). Im allgemeinen kommt es durch diese Entwicklungen zu einer neuen Qualität der Politik, denn die öffentliche Meinung und die Orientierung an ihr prägen nun das politische Tagesgeschäft. In der Doxokratie oder Meinungsdemokratie wird die periodische Inthronisierung mittels Wahlen folglich durch das kontinuierliche Plebiszit des öffentlichen Meinungsdiskurses ergänzt oder untergraben (Julliard, 1997: 214-219).

In diesem Sinne trägt der Medien- und Bewegungsdiskurs drittens zur Politisierung der Arkanpolitik bei. Denn durch die größere Transparenz der institutionellen Entscheidungsfindung werden eben diese Entscheidungen und ihre Prämissen prinzipiell anfechtbar. Und durch die stärkere Partizipation an der Entscheidungsfindung wird der Rahmen möglicher Interessen- und Wertekonflikte erweitert und die Chancen einer einvernehmlichen Einigung reduziert. Allerdings ist nicht gesagt, daß diese Politisierung automatisch und unvermittelt eintritt. Denn ebenso kann von der Existenz zweier politischer Räume ausgegangen werden (Stark, 1998: 147-159), durch die die Arkanpolitik von einer massenmedial inszenierten Politik ergänzt und damit geschützt wird (Ebbinghausen, 1995). Ob es also zu einer Öffnung des politischen Raums kommt, läßt sich nicht pauschal beantworten, hängt dies doch von den spezifischen und historisch gewachsenen Konfigurationen dieser Teilöffentlichkeiten und den darin zum Ausdruck kommenden Diskursordnungen ab.

5.3. Länderspezifische Öffentlichkeiten und Diskursformationen

In der Tat weisen die untersuchten Länder signifikante Unterschiede im Hinblick auf die politischen Diskursformationen oder -ordnungen auf. Diesen Spezifika wollen wir uns im folgenden zuwenden, wobei wir die bisherigen Argumentationsstränge zusammenführen werden.

Die öffentliche Thematisierung des Umweltproblems steht unserer Auffassung nach in enger Wechselwirkung mit der Art, in der in den Ländern Umweltschutz betrieben wird – oder anders gesagt, es existieren Wechselwirkungen zwischen dem *Gegenstand* und der *Form* politischer Steuerung. Denn folgen wir Foucault, so etablieren sich Diskurs-

ordnungen einerseits aufgrund institutionell-struktureller Zugangs- und Interaktionsregeln, die andererseits mit den im Diskurs geltenden epistemischen Definitionen und Axiomen zusammenhängen (Foucault, 1970, 1983, 1988). Folglich kennzeichnen sich öffentliche Diskurse durch institutionelle und symbolische Aspekte, die beide das politisch Denk- und Aussprechbare strukturieren und leiten. Diskurse haben eine symbolische Dimension, da die Umwelt beispielsweise keine Sachfrage ist, die die Möglichkeiten und Strukturprobleme der Politik objektiv präfiguriert – etwa im dem Sinne, daß bestimmte Umweltprobleme Lösungswege eindeutig vorbestimmen, wie auch diese Probleme und Lösungen bestimmte gesellschaftliche Interessen auf den Plan rufen, die den Raum möglicher Politiken abstecken. »Bei diesem endlosen Unfug ›rein sachlicher‹ Darstellungen und Gendarstellungen versteht und anerkennt man nicht genügend die Bedeutung der sinngebenden handlungsleitenden Weltbilder« (Huber, 1989: 20). Dem ist so, schon weil die Umweltprobleme stets wahrgenommen und definiert werden müssen, bevor sie überhaupt Anlaß kollektiver Handhabung werden. Diese Wahrnehmungen und Definitionen hängen von kulturellen Werten und symbolischen Deutungen ab, die nicht nur den Wert und die Art des ›Gutes‹ benennen, das geschützt werden soll, sondern auch bestimmte Annahmen über den *Handlungsbedarf* und die *Handlungsrichtung* implizieren.

Diskurse haben ebenso eine institutionelle Dimension, die mit der ersteren in Wechselwirkung steht. Denn der Prozeß, durch den die Umwelt als gemeinwohlrelevantes Problem wahrgenommen, definiert und angegangen wird, kann nicht von der institutionellen Ordnung politischer Diskurse getrennt werden. Grundannahmen über die Art des Problems und über die angemessene Lösung stehen in enger Wechselwirkung mit der zugrundeliegenden Organisationsform (Douglas und Wildavsky, 1982) oder Strategie kollektiven Handelns (Swidler, 1992). Zum einen liegt dies daran, daß bestimmte Akteure ihre spezifischen Problemdeutungen und Lösungsansätze in Form gesetzlicher Bestimmungen, organisatorischer Strukturen und/oder administrativer Praktiken institutionalisieren konnten. Dieses Argument haben wir zum Teil im letzten Kapitel entfaltet, als wir die Formierung der Umweltpolitik mit der Geschichte bestimmter und bestimmender Professionen in Beziehung gesetzt haben. Zum anderen ist festzustellen, daß die beschriebenen Diskursordnungen auch jenseits (kollektiver) Akteure die Diskursstruktur prägen, nicht nur weil sie Verbalisierungschancen eingrenzen, sondern auch weil sie spezifische Relationen und Wechselwirkungen (zum Beispiel kompetitiver, adversieller oder konsensualer, deliberativer Art) zwischen Akteuren, Deutungen und Themen etablieren.

Im folgenden werden wir zunächst den dominanten Naturdiskurs skizzieren, um daraufhin die institutionelle Diskursordnung und die

sich darin manifestierenden Strukturen kollektiver Lernprozesse darzulegen. In diesem Zusammenhang werden wir nicht nur empirische Evidenzen heranziehen. Vielmehr werden wir auch auf gesellschaftsanalytische Überlegungen verschiedener Autoren zurückgreifen, und zwar weil sich bestimmte theoretische Deutungen besonders eignen, um die Charakteristika einzelner Länder prägnant hervorzuheben und typisierend zu bewerten.

5.3.1. Die Vereinigten Staaten von Amerika

a) Naturbegriffe und -diskurse

In den USA wurde das Verhältnis zur Natur durch den puritanischen Rationalismus und das religiös legitimierte Zivilisationsprojekt geprägt. Der Mythos der ›frontier‹, die immer weiter hinauszuschieben die US-amerikanische Mission war, bestimmt bis heute das dominante Verhältnis zu Natur (Short, 1991: 91-109). So orientierte sich der ›conservationism‹ und die spätere politische Ökologie an Vorstellungen einer ›wilderness‹, die jenseits der ›frontier‹ im Sinne einer tatsächlichen oder fiktiven Grenze des Gesellschaftlichen liegt, wo also die eigentlich ›wilde‹ Natur ihren Platz hat. Diesseits der ›frontier‹ hingegen war die Natur zu einem ›garden‹ transformiert worden. Die frühe Naturschutzbewegung nun war vom Wunsch beseelt, die Umwelt dies- und jenseits der Grenze zu schützen, da sie ein notwendiges Mittel zur Verwirklichung des US-amerikanischen Zivilisationsprozesses ist (Dunlap und Mertig, 1992). Denn sie dient sowohl der Reproduktion der materiellen Lebensbedingungen der Gesellschaft als auch der geistig-moralischen Erbauung oder Rekreation. Für diese Zwecke konzentrierten die ›conservationists‹ ihre Bemühungen nach dem Zweiten Weltkrieg auf die Einrichtung von ›areas of natural beauty and wilderness‹ und auf die effiziente Nutzung und Bewirtschaftung der Natur (Hays, 1991: 22-27). Die Umweltgesetzgebung, die unter dem Eindruck dieser öffentlichen Diskussionen und Mobilisierungen im Laufe der sechziger bis siebziger Jahre entwickelt wurde, spiegelt diese Naturvorstellung wider. Denn in den Gesetzestexten, allen voran dem *Clean Air Act*, wird von Natur als Ressource gesprochen, mit der es effektiv zu wirtschaften gilt (Hays, 1991: 49-56). Umweltpolitik muß demnach ein effektives und effizientes Ressourcenmanagement ermöglichen und absichern, und so setzt sich der Umweltschutz zum Ziel, den natürlichen Lebensraum auch für die Nutzung durch künftige Generationen zu erhalten (Fleming, 1988: 270-280). Natur ist in diesem Sinne ein *kollektives Gut*, wodurch sie immer im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Nutzung verstanden und als Objekt politischer Steuerung definiert wird.

Dieses dominante und rechtlich festgeschriebene Paradigma des ›con-

servationism‹ ist mit Teilen der Ökologiebewegung in Widerspruch geraten, denn diese wehrten sich gegen einen instrumentell-utilitaristischen Umgang mit der Natur (Nash, 1982: 238-271). Allerdings ist zu betonen, daß der ›environmentalism‹ wie auch die radikalere ›deep ecology‹ nicht unbedingt jenseits des dominanten politischen Liberalismus der USA stehen. Nach Nash (1992) nämlich kann der US-amerikanische Liberalismus nicht auf einen ›egoistisch‹-utilitaristischen Individualismus und technologischen Fortschrittsoptimismus reduziert werden. Denn dem Liberalismus ist auch eine stetige Ausdehnung und Verallgemeinerung moralischer Ansprüche und politischer Freiheitsrechte zu eigen. Moralische Prinzipien werden nämlich als individuell zurechenbare Grundrechte auf immer weitere gesellschaftliche Kreise ausdehnt und damit universalisiert. Und diese Universalisierung machte beim ökologischen Diskurs der siebziger und achtziger Jahre nicht mehr beim Menschen halt, sondern materialisierte sich auch in ›the rights of rocks‹, wonach der belebten und unbelebten Natur bestimmte Eigen- oder Grundrechte zuerkannt wurden (Nash, 1992; Fleming, 1988: 216-222, 233-235), die es nicht nur moralisch, sondern auch politisch und rechtlich zu wahren und zu verteidigen gilt (Dunlap und Mertig, 1992).

Der ökologische Diskurs kennzeichnet sich folglich durch eine zweifache Tendenz: die Universalisierung und Radikalisierung eines gemeinsamen liberalen Bezugssystems. Dies läßt sich auch auf die spezifische Organisation des Politischen zurückführen, haben wir doch die USA als ein kompetitives System vielfältiger Bühnen beschrieben, in dem sich eine ›interest group politics‹ etabliert. Einerseits neigen Interessengruppen in einem solchen System dazu, politische Forderungen in bezug auf ihre spezifischen partikularen Interessen zu vertreten, was angesichts der explizit verhandlungsdemokratischen Struktur der Politik und der formal-garantierten universalen Rechte als durchweg legitim gilt. Ein System der ›interest group politics‹ ist folglich durch eine ›single issue‹- oder ›single interest‹-Orientierung und eine daran geknüpfte Präferenz für Ad-hoc-Allianzen gekennzeichnet, weiterhin durch einen erhöhten Pragmatismus und eine weniger ideologisierte Auseinandersetzung zwischen divergierenden Interessen (Rucht, 1994: 247). Diese Organisationsform der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung führt dazu, daß sich unterschiedliche Positionen mit ihren spezifischen Interessen und Deutungsschemata zu antagonistischen ›advocacy groups‹ oder ›coalitions‹ zusammenfinden (Sabatier, 1988), die verschiedene politische Forderungen und moralisch-ethische Prinzipien in die Auseinandersetzung einbringen (Bryner, 2001 b: 33-41) und diese gerade in Form individuell zurechenbarer Rechte und Freiheiten durchzusetzen versuchen. Auch die Ökologiebewegung, die sich als eine ›advocacy‹ für die Umwelt versteht, definiert die Umweltthematik deshalb als ein Problem der Interessen, Rechte und Freiheiten der Natur.

Andererseits zeichnet sich dieses kompetitive System durch die Radikalisierung der jeweiligen Lager, wie auch durch die ausgeprägte Reziprozität der Artikulation gesellschaftlicher Interessen aus. In dem Maße nämlich, in dem Umweltschützer durch kontinuierliche Aktionen in Erscheinung treten, fordern sie das Entstehen eines ›anti-environmentalism‹ heraus, der sich in Form der ›wise-use‹-Bewegung organisierte. Dabei kommt es auch auf der Ebene einzelner Organisationen zu dieser Reziprozität des Gegnertums (Gerlach, 1999), denn in Kalifornien kam es zum Beispiel zur Gründung einer *People First!*-Bewegung, die wirtschaftliche Interessen gegen die Angriffe radikaler Umweltschützer (hier der *Earth First!*-Gruppen) vertritt (Devall, 1992). Vor diesem Hintergrund wird auch verständlich, warum die Ökologiebewegung in den USA immer schon dazu tendiert hat, große und mächtige Umweltverbände hervorzubringen (Lustig und Brunner, 1996). Allerdings befindet sich die Ökologiebewegung aus diesem Grund nicht in einer besseren Ausgangslage als die Bewegungen der anderen Länder. Denn in einem System der ›interest group politics‹, das von antagonistischen ›single issue‹-Interessen und komplexen ›bargaining‹-Prozessen charakterisiert ist, werden politische Auseinandersetzungen zu einer ressourcenintensiven Angelegenheit, die die Bildung von Großorganisationen notwendig macht und ihnen eine besondere Rolle bei der demokratischen Willensbildung und Entscheidungsfindung zuerkennt. Dies ist auch als ein wichtiges, aber unvermeidliches Problem des liberalen Demokratiemodells ausgemacht worden (Laumann und Knoke, 1989; Münch, 2000: 390-395). Denn diese Demokratieform hat sich im Prinzip der Wahrung individueller (eben nicht nur formal organisierter) Rechte und Interessen verpflichtet.

b) Leitlinien legitimer Herrschaft

Proklamiertes Ziel des demokratischen Systems ist in der Tat die größtmögliche Sicherung individueller Freiheiten und Chancen der persönlichen Selbstentfaltung. Staatliche Eingriffe, die über diese Absicherung hinausgehen, werden kritisch beäugt. Denn sie gelten als Vorboten bürokratischer Gängelei oder despotischer Herrschaft, die nicht nur illegitim sondern auch ineffektiv und ineffizient ist, weil sie Talente ausgrenzt und Ressourcen verschwendet (Vetterli und Bryner, 1996: 200-234). Der Staat muß zwar aktiv werden, wo das freie Zusammenspiel der autonomen Individuen nichtintendierte Konsequenzen zeitigt, zum Beispiel bei der Aneignung der natürlichen Umwelt und ihrer Ressourcen. Allerdings geschieht dies nicht durch eine generelle Autorisierung des Staates und eine darin begründete Einschränkung individueller Freiheitsrechte im Namen des staatlich verkörperten Gemeinwohls. Vielmehr kommt es einerseits zu einer Vielzahl von verhandelten Teil-

sritten und -maßnahmen, in die einzelne Interessen aktiv einzubinden sind. Andererseits geschieht dies durch die Orientierung an permissiven institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen, innerhalb deren sich Akteure rational und autonom verhalten können.

So wollte die Deregulierungspolitik der letzten Dekaden das Gleichgewicht zwischen staatlicher Lenkung und individuellen Freiheiten, das durch die unausweichliche Ausdehnung und Bürokratisierung des Staates immer wieder gestört wird, durch die Rückeroberung individueller Freiräume und die Herrschaft des Gemeinwesens über sich selbst wiederherstellen. Die Aufwertung marktwirtschaftlicher Instrumente liefert für dieses Leitbild ein gutes Beispiel, knüpfen sie doch politische Eingriffe an die Wahrung individueller Eigentums- und Freiheitsrechte. Politik wird hier nicht als Weisungs- und Kontrollmandat verstanden, sondern als Regulierungs- und Managementaufgabe. Die Idee des rationalen Managements kollektiver Güter ist dabei an das Leitbild eines pragmatischen ›trial and error‹ und ›disjointed incrementalism‹ gekoppelt, das eine verhandlungsgestützte Regulierung autonomer Freiheiten und Entfaltungschancen gewährleistet. In diesem Sinne hat die Ökologiebewegung die Gültigkeit der utilitaristischen Vergesellschaftung der Natur nicht in Frage stellen können. Denn die spätere Umweltpolitik hat die liberale Orientierung und damit das Leitbild eines politischen Ressourcenmanagements nicht aufgegeben. Viel eher kann davon ausgegangen werden, daß es zu einer Aufwertung des Gutes ›Natur‹ kam – und damit zu einer weiteren Rationalisierung des dominanten Aneignungsmodus, etwa was die bewahrende und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen anbetrifft.

Auch im Umweltschutz manifestiert sich folglich ein liberales Demokratiemodell (Münch, 2000: 370-395) und ein darin verankertes liberales Bild politischer Öffentlichkeit. In diesem Modell ist die Vorstellung präsent, daß der Staat ein institutionelles Desiderat der zivilen Gesellschaft ist: »Der Staat ist die Form, in der die Öffentlichkeit ein Bewußtsein ihrer selbst zum Ausdruck bringen kann und in der sie sich eine handlungsfähige Gestalt gibt; und die Öffentlichkeit ist definiert als all jene, die von den indirekten Konsequenzen von Transaktionen in einem Maße betroffen sind, das es nahelegt, sich um diese Konsequenzen in systematischer Weise zu kümmern« (Schmalz-Bruns, 1995: 217). Da sich der Staat aber unweigerlich verfestigt und ausdehnt, besteht der liberalen Vorstellung zufolge eine ständige Gefahr der Konzentration und Verdunklung der Macht, das heißt eines Rückzuges der Entscheidungsfindung auf eine usurpierende Arkanpolitik. In der Tat gehört ein tiefsitzendes Mißtrauen gegen den Staat zur politischen Alltagskultur der USA, und diese negative Haltung hat sich bis in die neunziger Jahre sogar verallgemeinert, folgt man den Umfrageergebnissen von Hunton und Dowman (1996).

Vetterli und Gary (1996) verfolgen dieses liberale Mißtrauen bis zu den Anfängen der US-amerikanischen Geschichte zurück. So war es die Mission der Siedler, ein ›New Jerusalem‹ zu gründen, das durch seine Sittlichkeit und Tugendhaftigkeit charakterisiert sein sollte (Münch, 1986: 257-281). Diese religiös verstandene Tugendhaftigkeit war damit nicht staatlichen, sondern (zivil)gesellschaftlichen Ursprungs: »The strength of the general civil religion was not generated primarily by the state, or through philosophy or reason, but by the primary institutions of society. These institutions – family, school, churches, neighborhood, and other local institutions, were, in fact, the *primary feeders and stimulators* of the general civil religion« (Vetterli und Bryner, 1996: 53). Die Verfassungsväter teilten diese Überzeugung und wünschten deshalb, daß der Staat mit dieser gemeinschaftlichen oder zivilen Sittlichkeit ausgestattet wurde. Denn als Einzelner (und als einzelner Staatsmann oder Politiker) werde der Mensch von Leidenschaften, Eigeninteressen und Ehrgeiz getrieben, weshalb es einer moralisch-gesellschaftlichen Kontrolle der Politik bedürfe.

Aus diesem Grund verankerten sie eine konstitutionelle Ordnung, die die Macht in verschiedene Hände aufteilte und vielfältige Vetomöglichkeiten bereithielt. Dazu gehörte auch die Dezentralisierung der Macht, die nicht nur eine Gewaltenteilung bezweckte, sondern viel eher eine Rückbindung an lokale Gemeinschaften mit ihren eigenen religiösen und zivilen Institutionen anstrebte (Kraft, 1996: 59-61). Politik sollte hierdurch kontrolliert, legitimiert, aber auch ›zivilisiert‹ werden. Diesen Zweck verfolgten auch die vielen Klagemöglichkeiten. So können sich ›citizen's suits‹ gegen die Verletzung von Umweltvorschriften richten; aber auch Rechtsverordnungen, der Vollzug durch die EPA und die einzelstaatliche Umsetzung von Bundesrecht werden vor Gericht überprüft. Hier zeigt sich der Wille des Gesetzgebers, die Öffentlichkeit – insbesondere aber den einzelnen Bürger – in die praktische Umweltpolitik einzubinden (Majone, 1996b: 291). Denn es soll »(auch) Sache der Öffentlichkeit sein, die Einhaltung des Rechts zu kontrollieren« (Kloepfer, 1995: 222). Bundesgesetze wie der *Administrative Procedures Act* (1946), der *Freedom of Information Act* (1976) und der *Emergency Planning and Community-Right-to-Know-Act* (1986) verschaffen der Öffentlichkeit Zugang zu relevanten Informationen und eröffnen ihr verschiedene Partizipationsrechte. Die Gerichte haben dabei auch explizit auf die Einhaltung prozeduraler Spielregeln zu achten, um eine faire und objektiv richtige Entscheidung zu ermöglichen.

Neben der (lokalen) Zivilgesellschaft gehört auch der Markt zu den Gegengewichten und institutionellen Kontrollen des Staates. Denn die marktwirtschaftlichen Regulierungsinstrumente spielen eine besondere Rolle als Ergänzung oder Ersatz ordnungsrechtlicher Verfügungen (zum Beispiel die ›emission-trading policy‹ oder die Entschädigungsprogram-

me im Bereich des *Superfund*, Bothe und Gündling, 1990: 250-258). Gerade die republikanische Partei hat diese Politik offensiv eingefordert:

»While the Democratic Party has generally called for increased spending, additional government action, and overall stronger efforts to control pollution, the Republican Party has favored little or no government intervention (except for minimal state and local actions) and a relaxation of current pollution control restrictions so that economic growth is not impeded. More recently, Republicans have called for private ownership of natural resources as a way to prevent environmental degradation« (Kamieniecki, 1995: 152).

Allerdings handelt es sich hier nur um einen graduellen Unterschied zwischen den politischen Lagern, hat doch die Clinton-Regierung diese Instrumente selbst weiterentwickelt. In der Tat ist der Markt und die ökonomische Eigeninitiative ein allgemein hoch anerkanntes Gut, das nicht zuletzt auch in der Verfassung an zentraler Stelle verankert ist. So legt die ›due process clause‹ des First Amendments die Priorität des Eigentums fest, denn das ökonomische Eigeninteresse gilt als nützlich, gar tugendhaft. Der Markt ist Basis einer ›commercial republic‹, in der Eigentum und Besitzstreben Teil der ›pursuit of happiness‹ und damit zugleich Grundlage der gemeinsamen Ordnung sind (Vetterli und Bryner, 1996: 229 f.).

c) Institutionelle Diskursordnungen

Sollte der Staat intern durch die Gewaltenteilung kontrolliert und extern durch die Zivilgesellschaft und den Markt eingedämmt werden, so kam es doch stets darauf an, die Macht durch Religion oder Moral zu zivilisieren. Die Verfassungsväter waren nämlich der Überzeugung, daß die Bevölkerung nicht durch den Staat zur demokratischen Regierungsform erzogen werden könnte. Vielmehr sind Demokratie und demokratischer Staat auf die moralische Integrität und Sittlichkeit der Bevölkerung angewiesen. »Public virtue, general religious beliefs, personal restraint and concern for others, were not to be provided for through national governmental institutions and efforts in the classical tradition, but through private efforts and primary institutions, supported by local government« (Vetterli und Bryner, 1996: 9). Ein funktionierender Staat muß folglich auf einer funktionierenden moralischen Gemeinschaft ruhen. Das heißt dann auch, daß der öffentliche Raum des Politischen nicht über den Staat definiert wird. Ganz im Gegenteil: Dieser fungiert nur als Statthalter oder Repräsentant, den es institutionell und moralisch zu kontrollieren gilt.

Vor diesem Hintergrund erhalten soziale Bewegungen einerseits, die

Massenmedien andererseits eine besondere Rolle als Garanten einer demokratischen Politik. Die Medien sehen ihre Funktion darin, die Arbeit der Institutionen zu verfolgen und die politische Willensbildungs- und Entscheidungsfindung vor einer machtpolitischen Verdunkelung zu bewahren. In den USA ist es allerdings augenfällig, daß sich die Medien auch eine dezidiert moralische Funktion zusprechen. Denn mehr noch als in den anderen Ländern sehen die US-amerikanischen Medien ihre Funktion darin, über die Sittlichkeit und Tugendhaftigkeit des ›politischen Geschäfts‹ wie über die Lauterkeit, moralische Integrität und persönliche Eignung des einzelnen Politikers zu wachen. In diesem Sinne ist der massenmedial vermittelte öffentliche Diskurs zu einem wichtigen Medium oder Ort der zivil-religiösen Moralisierung der Politik geworden, deren ideengeschichtliche Wurzeln wir bereits nachgezeichnet haben.

Für die zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit läßt sich eine ebensolche Moralisierung politischer Debatten ausmachen. Kennzeichnend ist, daß sich die Ökologiebewegung innerhalb des politischen Systems erfolgreich als gesellschaftliche Kraft etablieren konnte:

»Most mainstream organizations and many smaller groups ... engage in standard American political practices of lobbying, electioneering, litigation, coalition building, and public mobilization. (...) Two of the distinguishing characteristics among environmental groups is their orientation toward science versus activism and their willingness to engage in negotiations with those whom they consider to be the adversary« (Ingram, Colnic und Mann, 1995: 126).

Spezifisch für die Ökologiebewegung der USA ist auch, daß diese Institutionalisierung weniger über eine parlamentarische Vertretung erfolgte, denn grüne Parteien haben kaum eine Rolle gespielt. Vielmehr richteten sich die Energien auf die Gründung von ›single issue‹-Interessengruppen oder ›advocacy coalitions‹. Dies liegt zum einen an den vielfältigen Partizipationsrechten und Zugangsmöglichkeiten zum politischen System, zum anderen an den restriktiven Bedingungen des Wahl- und Parteiensystems (zum Beispiel die ›winner-take-all-elections‹ und die kostenintensiven Wahlkämpfe; Kamieniecki, 1995: 165).

Schließlich stehen den großen nationalen Umweltverbänden oder -lobbies zahlreiche ›grassroots‹-Gruppen gegenüber, die die Ausrichtung am politischen ›establishment‹ kritisieren oder ablehnen. »While grassroots groups are diverse in their issue orientations, degree of professionalization, size, and budgets, they share the hope of democratizing the policy process by shifting the focus of environmental policy to the local level« (Ingram, Colnic und Mann, 1995: 120). Auch hier spiegelt sich ein Mißtrauen gegen das politische ›establishment‹ wider, das sich allzu sehr von der (zivil-religiösen) Basis demokratischer Politik verabschie-

det hat und allzu gerne auch die nationalen Umweltaktivisten korrumpiert (Bryner, 2001 b: 33-41).

Die politische Arbeit des Präsidenten und des Kongresses wird von dieser Politisierung und Moralisierung durch öffentliche Diskussionen und Partizipationen ganz deutlich geprägt. Spezifisch für die USA ist allerdings, daß sich diese Vorstellungen einer Regierungsarbeit mit und in der Öffentlichkeit auch auf den Kernbereich des administrativen ›rule-making‹ erstrecken (Jauß, 2000: 255-261). Zunächst einmal gilt, daß die ›regulatory agencies‹ einer administrativen Rationalität verpflichtet sind, die nicht primär demokratisch fundiert ist: »Reliance upon qualities such as expertise, professional discretion, policy consistency, fairness or independence of judgement is considered to be more important than reliance upon direct political accountability« (Majone, 1996 b: 286). Allerdings werden in der öffentlichen Diskussion immer wieder demokratische Defizite beklagt:

»The deregulation debate of the 1980s has emphasized such defects of the regulatory process as the absence of a real budgetary discipline and the consequent tendency to over-regulate, legalism and unnecessary rule complexity, inflexibility in the face of technological and economic innovations, and poor co-ordination among regulators. However, the most persistent and fundamental criticisms of statutory regulation by independent agencies have been concerned less with such technical problems than with the normative issues of public accountability and democratic legitimacy« (Majone, 1996 b: 284).

Diese demokratischen Defizite des ›regulatory rule making‹ sind eine intendierte Folge der Gewaltenteilung. Denn die Regulierungsbehörden bilden einen eigenständigen administrativen Bereich, der einer politischen Aufsicht und Legitimierung durch den Präsidenten und den Kongreß unterworfen wird. Zugleich sieht man »judicial review as the most effective means to ensure the public accountability of the regulators« (Majone, 1996 b: 291), denn dies ermöglicht die Einbindung des individuellen Bürgers. Der Verrechtlichungs- und Vergerichtlichungsschub, der die Umweltpolitik der siebziger und achtziger Jahre kennzeichnete, verfolgte in der Tat das Ziel, den Bürgern die Möglichkeit einer Forcierung und/oder Überprüfung behördlicher Entscheidungen zu eröffnen. Dabei geriet insbesondere die EPA in die Schußlinie der Umwelt- und Industrieverbände, denn diese nutzten die ihnen gebotenen Klagemöglichkeiten offensiv, um die praktische Umweltpolitik zu beeinflussen.

»Throughout the 1970s and 1980s, about 80 percent of final EPA regulations were contested in court. That figure rises to close to 100 percent for OSHA, which is responsible for some environmental pollutants in the workplace. In recent years, the EPA has been sued about 100 times a year by

environmental or business groups or the states. The result can be protracted legal proceedings, long delays in implementing the laws, and excessive costs« (Kraft, 1996: 112).

Diese vielfältigen ›checks‹ hatten zur Folge, daß die Umweltverwaltung ihre Arbeit stärker unter den Aspekt der politischen Verantwortlichkeit und Transparenz stellte – womöglich nur, um Konflikte mit dem Kongreß oder den Gerichten aus dem Weg zu gehen. So ist die EPA zwar formal nicht Ort einer öffentlichen Deliberation, sondern einer expertenbasierten administrativen Entscheidungsfindung; *de facto* aber übernehmen ihre Verfahren diese Funktion, denn die EPA muß alle gesellschaftlichen Interessen und entscheidungsrelevanten Faktoren (Risiken, Kosten, Opportunitätserwägungen, Akzeptanz, Implementierbarkeit etc.) bereits im Beratungsprozeß erörtern und hat hierbei detaillierte Verfahren einzuhalten, die die Transparenz und Fairneß der Entscheidungsfindung garantieren sollen. Mehr noch als in den anderen Ländern wird in den USA der Kernbereich traditioneller Arkanpolitik, die expertenbasierte und administrative Erarbeitung konkreter Regelungen, auf diese Weise einer politischen Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Diese verhandlungsbasierte Einbindung gesellschaftlicher Interessen ist dann eine Form der Legitimierung getroffener Entscheidungen, aber auch ein Mittel zur kompetitiven Konfliktlösung:

»The imposition of unpopular decisions by unilateral government action was replaced by a structure of bargaining between governmental bodies and the groups that were to be affected. Much like the equilibrium generated by the free market in economic activity, the adversary process permitted private initiative to shape the governmental decisions, thus minimizing coercion and benefitting from the economic efficiency of market-like mechanisms« (Bryner, 1987: 32).

d) Kollektive Lernprozesse

Die Moralisierung der Politik und die sittliche Durchdringung des Staates sollten im Bereich des Umweltschutzes durch eine stetige Verrechtlichung erwirkt werden. Recht wurde in diesem Sinne zu einem Instrument der Moral (Habermas, 1987). Dies ist allerdings nicht von Anfang an der Fall gewesen. Denn zunächst hatten die Interessengruppen versucht, auf politischem Wege die Entscheidungsarenen und das politische ›establishment‹ für ihre Forderungen zu öffnen. Dies ist ihnen auch immer wieder gelungen, haben doch Umweltaktivisten unter Carter und Clinton hohe Ämter bekleidet: zum Beispiel unter Carter in der EPA, im *Department of Interior* oder im *Justice Department*; unter Clinton im *Energy Department*, im *National Security Council*, in der

EPA oder in der *Agency for International Development* (Ingram, Colnic und Mann, 1995: 130). Dies stellte sich jedoch als ein kurzzeitiger Erfolg heraus. Denn zum einen blieb der Ökologiebewegung der Zugang zu hohen Posten während der Präsidentschaft von Reagan und Bush verwehrt; zum anderen machten die Umweltverbände die Erfahrung, daß ihre ehemaligen Mitarbeiter, zu Amt und Würden gelangt, nicht immer in ihrem Sinne entschieden. Vor diesem Hintergrund verlegten sich die meisten Interessengruppen darauf, Zugangschancen und Entscheidungsverfahren rechtlich festschreiben zu lassen. Denn individuelle Rechte und transparente Verfahren sollten die Politik und die Beteiligung an der Macht domestizieren. Gerade die Konflikte der siebziger Jahre haben deshalb zu einer ausgeprägten Verrechtlichung geführt.

Diese Entwicklung sollte die Formen politischer Deliberation aber nicht unberührt lassen. Zum einen brachte diese Tendenz eine Prozeduralisierung öffentlicher Diskurse mit sich, wonach die Teilhabe an politischen Deliberationen nun über gesetzliche Berechtigungen verfügt und über formale Verfahren verwaltet wurde. Zum anderen führte dies zu einer Judizialisierung der Diskurse, wonach gute Gründe stets in rechtlich anschlussfähiger Form und verständigungsorientierte Kommunikation in eine justiziable Klärung divergierender Rechte und Pflichten transformiert werden mußten. »It has been a characteristically American response to political disputes that controversy can be avoided by providing a procedural response rather than a substantive solution« (Bryner, 1987: 16) Politische Kommunikation erhielt deshalb eine instrumentelle Erfolgsorientierung, ging es doch um die erfolgreiche Beeinflussung und/oder Verhinderung legislativer und administrativer Entscheidungen. Diese Beobachtungen gelten zum Teil auch für die neuen Formen kooperativer Politik – hier zum Beispiel die alternativen Konfliktlösungsverfahren –, die sehr oft als quasigerichtliche Einigungsformen fungieren und selbst auch Verrechtlichungs- und Vergerichtlichungstendenzen unterworfen sind (Weidner, 1996: 163; Kraft, 1996: 112).

Vor diesem Hintergrund zeigt sich eine problematische Begleitscheinung des liberalen Modells (Habermas, 1981 II: 522-547). Denn gerade der Versuch, den Staat durch Recht an eine rasonierende Öffentlichkeit zurückzubinden, führt dazu, daß diese Öffentlichkeit den Anforderungen und Dynamiken institutioneller (zumeist administrativer) Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse unterworfen und domestiziert wird. Während dies auf die semiinstitutionalisierten Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft zutrifft, gilt dies für die massenmedial vermittelten Diskurse nur bedingt. Denn die diskursive Verkopplung von Massenmedien und sozialen Bewegungen (ob Umwelt- oder ›Wirtschaftsschützer‹) hat die bestehende Tendenz einer Moralisierung politischer Debatten aufrechterhalten. Die Geltungsansprü-

che einer ›zivil-religiösen Sittlichkeit‹ den dunklen Seiten der Macht gegenüber kommen auf diese Weise in besonders ausgeprägter Form zum Tragen. Innerhalb des adversiellen und verhandlungsdemokratischen Systems legislativer und administrativer Entscheidungsfindung tendieren Interessenkonflikte unter diesen Umständen immer wieder dazu, von Wertekonflikten ergänzt oder überlagert zu werden. Die deliberative Schlichtung oder Klärung politischen Dissenses wird unter diesen Bedingungen aber nicht gerade erleichtert.

5.3.2. Großbritannien

a) Naturbegriffe und -diskurse

Folgen wir John Short, so fehlt die Vorstellung der ›wilderness‹ und ›frontier‹ in Großbritannien völlig. Orientieren sich in den USA Utopien rational-utilitaristischer oder romantisch-emanzipatorischer Art am Bild der Natur als ›wilderness‹, so ist für Großbritannien eher das Gegenteil der Fall. Hier ist das Bild einer ›countryside‹ bestimmend (Short, 1991: 57-81), die Erinnerungen an die traditional englischen Park- und Naturlandschaften evoziert – obwohl die ›countryside‹ erst im 18. Jahrhundert durch eine ausschließlich interessenbestimmte Wirtschaftspolitik entstanden ist. Die Natur birgt auch kaum politisches Konfliktpotential, denn als ein Aspekt nationaler Identität, den es zu bewahren gilt, wirkt sie vielmehr integrativ. Die Erhaltung der ›countryside‹ ist aus diesem Grund seit dem 19. Jahrhundert eine nationale Aufgabe, der sich im Namen der Krone zunächst traditionelle und angesehene gesellschaftliche Organisationen widmeten (zum Beispiel die *Royal Society for the Protection of Rural England* oder der *National Trust*). Und es war diese Orientierung, die aus der Umweltpolitik noch lange Zeit eine Frage des Landschaftsschutzes machte (Héritier u. a., 1994: 91 f.).

Der britischen Vorstellung zufolge ist Natur also eine *kultivierte Umwelt*, in der die unberührte Wildnis gegenüber der gestalteten, zivilisierten Umwelt in den Hintergrund tritt, weshalb sich Naturschutz, Traditionspflege und gesellschaftliche Modernisierung eng miteinander verzahnen. Natur und Gesellschaft stehen hier in keinem prinzipiellen Widerspruch zueinander. Vielmehr dominiert die Vorstellung enger Wechselwirkungen, gar eines grundlegenden Gleichgewichts, wonach natürliche oder gesellschaftliche Ressourcen aufeinander verweisen, damit auch gegenseitig kompensiert oder erweitert werden können. So geht beispielsweise die dominante Regulierungsphilosophie davon aus, daß die Natur Schadstoffe grundsätzlich absorbieren kann, weshalb Umweltpolitik nur das rechte Maß bestimmen und wahren muß. Gleichzeitig kann Gesellschaft dort aktiv werden, wo die Natur an die Grenzen ihrer natürlichen Funktions- und Leistungsfähigkeit stößt –

was sich etwa in der Vorstellung einer Substitution von natürlichen Ressourcen durch gesellschaftlich-technische Verfahren manifestiert: »Losses of natural capital can be made up by technical substitution and innovation« (Jordan und O’Riordan, 1994: 20). Britische Umweltpolitik kennzeichnet sich somit immer noch ganz wesentlich durch ein ›utilitarian concept of balance‹ (Owens, 1994), das heißt durch die Vorstellung eines für alle Beteiligten (u. a. auch für die Natur) nützlichen Gleichgewichts.

Umweltschutz besteht als politische Steuerungsaufgabe folglich aus dem Austarieren verschiedener Seiten, hier: aus der Herstellung eines integralen Gleichgewichts zwischen Natur und Gesellschaft. Die Wahrung einer ›reinen‹ Natur ist dieser Vorstellung genauso fremd wie eine Ausrichtung an der Idee, daß natürliche Systeme eigene Rechte und einen nicht-instrumentellen Wert besitzen. Für Jordan und O’Riordan (1994: 8 f., 20 f.) ist dies auch der Grund dafür, warum der Vorsorgegedanken in Großbritannien nicht wirklich Fuß fassen konnte. Denn zunächst klagt dieses Prinzip Vermeidungs- oder Unterlassungshandlungen ein, um mögliche Schäden an der Natur zu vermeiden. Sodann manifestieren sich hier Vorstellungen eines Ökosystems, das der gesellschaftlichen Entwicklung faktische Grenzen setzt, die nicht überschritten werden dürfen. Schließlich impliziert diese Vorstellung auch die Idee einer natürlichen Realität *sui generis* mit einem eigenen, intrinsischen Wert.

Auch in Großbritannien hat die neue Ökologiebewegung den Umweltschutz aus den Naturschutzgebieten herausgeholt und politisiert. Auch hier stand die Kritik am herrschenden Modernisierungsprojekt und an seiner anthropozentrischen Unterwerfung der natürlichen Umwelt im Vordergrund. Gleichwohl hat diese Position den in Großbritannien herrschenden Naturdiskurs nicht durchbrochen oder transformiert. Dies liegt am System der ›bureaucratic accommodation‹, das vornehmlich anerkannte Verbände oder einflußreiche Einzelpersonlichkeiten einbindet, Kompromißfähigkeit positiv und Unnachgiebigkeit negativ sanktioniert und hierdurch entradikalisierende Wirkungen auf den ökologischen Diskurs im allgemeinen, auf die Ökologiebewegung im besonderen zeigte. »Departments readily recognize the ›relevant groups‹ in a given policy community and whenever possible seek to mobilize the community around agreed policies. The predominant style is thus one in which a predilection for the avoidance of active or innovative policies is combined with a desire to achieve a consensus relationship between government and groups« (Richardson und Jordan, 1983: 604). Im Vergleich zu den USA führen Deliberationen innerhalb dieses Verhandlungssystems deshalb zu anderen Ergebnissen. In den USA sind die ökologischen Gruppierungen Teil eines institutionell abgesicherten Wettkampfes widerstreitender Interessen und Rechte, der dazu tendiert,

das Profil der verschiedenen Seiten zu schärfen oder zu radikalieren – auch wenn diese Reziprozität der Gegnerschaft die gemeinsamen normativen Regeln und liberalen Prämissen des politischen ›Spiels‹ reproduziert. In Großbritannien hingegen führt die Partizipation wichtiger und anerkannter Interessen an einer semiformalisierten Konsultationspraxis zu einer ausgeprägt pragmatischen und kompromißorientierten Zusammenarbeit, die eine Radikalisierung vermeidet und statt dessen Mäßigung, Angemessenheit und Vertrauen in den Mittelpunkt stellt.

Die dominante Naturwahrnehmung und die zentralen Umweltschutzkonzepte hängen mit den Organisationsmustern dieses Politikstils eng zusammen. Denn eine Natur, die primär als zivilisierte Umwelt verstanden wird, ist Produkt einer Vergesellschaftung, in der sich Modernisierung und Traditionspflege, Erschließung und Bewahrung als wechselseitige Tendenzen ergänzen, in der also eine Abstimmung von verschiedenen (zum Teil antagonistischen) Werten und Interessen Grundbestandteil des Umweltschutzes selbst ist. Insofern kommt es darauf an, im Einzelfall zu klären, wie das Verhältnis von Umweltgestaltung und -schutz, von Eingriffen und Bewahrung auszusehen hat. Der Staat kann und soll diese Wert- und Interessenentscheidung nicht aus sich heraus treffen, sondern in Abstimmung mit den verschiedensten partikularen Gruppierungen erarbeiten. Zugleich kommt es nicht auf die großen und ehrgeizigen Politikleitlinien an, da eine angemessene und praktikable Handlungsstrategie stets aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen und Teilkompromissen vor Ort erwächst.

b) Leitlinien legitimer Herrschaft

In Großbritannien kommt ein Demokratiemodell zum Tragen, das in der angelsächsischen Tradition des liberalen Staates steht und einem repräsentativen Leitbild verpflichtet ist (Münch, 2000: 304-313). Ähnlich wie in den USA lassen sich also zunächst liberale Vorstellung von Staatlichkeit ausmachen, denn auch in Großbritannien wird die ›Unterwerfung‹ des Einzelnen unter den Staat, die im Sinne gemeinwohlorientierter Politik in gewissem Umfang notwendig ist, an vielfältige Bedingungen und Einschränkungen (zum Beispiel individuelle Grundrechte und die Gewaltenteilung) geknüpft. Anders als in den USA aber zeichnet sich der britische Liberalismus durch eine durchaus staatsfreundliche Einstellung aus, die Herbert Spencer sowohl beschrieben als auch heftig kritisiert hat. Ausgangspunkt dieses liberalen Staatsverständnisses war nach Spencer der Versuch einer bürgerlichen Eindämmung monarchischer Macht. Die lange Auseinandersetzung zwischen Krone und Bürgertum führte aber nicht zur Abschaffung der Monarchie, sondern zu ihrer ›Zivilisierung‹. Die liberalen Whigs »regarded the monarchy as a civil institution, established by the nation for the benefit of all its mem-

bers« (Spencer, 1960: 2), womit sie die Monarchie ihres Herrschafts- und Machtanspruchs entkleideten, um sie vertragstheoretisch umzu- deuten. Die Krone repräsentierte und verkörperte nun den allgemeinen Gesellschaftsvertrag aller Bürger. Nach Spencer führte diese liberale Umwertung des Staates jedoch gleichzeitig zur Umwertung des politischen Liberalismus durch den Staatsapparat. Denn je intensiver sich die liberalen Whigs einer Regierungstätigkeit hingaben und sich damit des Staates annahmen, desto eher wurde dieser zu einem Instrument der Erreichung liberaler Zielsetzungen, womit der Liberalismus den Staat nicht mehr gegenüber dem Individuum einzudämmen, sondern vielmehr auszuweiten strebte: »It has happened that popular good has come to be sought by Liberals, not as an end to be indirectly gained by relaxations of restraints, but as the end to be directly gained. And seeking to gain it directly, they have used methods intrinsically opposed to those originally used« (Spencer, 1960: 8). So argumentierte Spencer, daß im Namen individueller Freiheit und Wohlfahrt nun zahlreiche Gesetze erlassen wurden, die die Rechte des Einzelnen schützen und ausweiten sollten, hierdurch aber nur seine Unterwerfung unter einen bürokratischen Wohlfahrtstaat besiegelten (Spencer, 1896: 158-195).

Für Spencer ist diese Umkehrung der Grund dafür, daß die ursprüngliche staatskritische Orientierung des Liberalismus zurückgedrängt und nun von den konservativen Tories verinnerlicht wurde, die sich von nun an gegen den liberalistischen Steuerungsstaat im Namen des freien Individuums und des unreglementierten Marktes aussprachen: »So that if the present drift to things continues, it may by and by really happen that the Tories will be defenders of liberties which the Liberals, in pursuit of what they think popular welfare, trample under foot« (Spencer, 1960: 21). Damit hat Spencer die ideologische Position vorweggenommen, die die Tories fast hundert Jahre nach Erscheinen seiner Schriften in die Tat umzusetzen suchten.

Was Spencer treffend beschreibt, ist die allmähliche Aussöhnung des politischen Liberalismus mit dem bürokratischen Steuerungs-, später Wohlfahrtsstaat. Diese Entwicklung führte aber nicht zur Entfremdung eines verselbständigten und autokratischen Staates von liberalen Demokratievorstellungen, wie Spencer es befürchtete. Denn den repräsentativen Leitbildern entsprechend agiert der Staat in Großbritannien nicht in treuhänderischer Absicht, im Alleingang und unter Ausschluß der repräsentierten Bürger. Er verkörpert das politische Gemeinwesen nicht, wie dies in Frankreich der Fall ist; vielmehr repräsentiert er es nur. Diese Repräsentationsfunktion wird nicht nur durch das Parlament gewährleistet, das die Regierungsgeschäfte lenkt und kontrolliert. Viel eher folgt auch die Exekutive einem repräsentativen Leitbild, denn sie formuliert und implementiert Politik für die Bürgerschaft mit den relevanten Assoziationen. »Die Regierung tritt nicht ganz aus der Gesellschaft her-

aus, um die Exekutive eines unabhängig zu denkenden Staates zu bilden, sondern bleibt der Gesellschaft verhaftet« (Münch, 2000: 305).

Einerseits bezieht der Staat also eine Vielzahl von partikularen Gemeinschaften und zum Teil altehrwürdigen Assoziationen in das politische Tagesgeschäft ein, die allesamt Ansprüche auf staatliche Anerkennung, Berücksichtigung und Einbindung stellen. Denn der Staat kann das Allgemeinwohl nicht aus sich heraus ermitteln, sondern nur in repräsentativer Intention unter Mitwirkung der Bürger und der verschiedenen gesellschaftlichen Kreise erarbeiten. Andererseits aber können partikulare Assoziationen das politische Gemeinwesen und Gemeinwohl ebensowenig aus sich heraus vertreten oder ermitteln. Nur der Staat kann diese Aggregation und Verschränkung verschiedener Kreise zur Bestimmung des übergeordneten Allgemeinwohls leisten, weshalb ein starker Staat, insbesondere eine starke Exekutive gegenüber diesem anerkennungs- und einflußsuchenden Assoziationswesen unumgänglich ist. Konsultative Diskurse sind somit Teile eines repräsentativen Leitbildes, das Staat und Gesellschaft zu problem- und politikfeldspezifischen ›policy communities‹ zusammenführt (Dudley und Richardson, 1996 b; Kurth, 2000: 70-92).

c) Institutionelle Diskursordnungen

Der britische Regulierungsstil kennzeichnet sich, wie wir bereits ausführten, durch eine geringere Formalisierung, Verrechtlichung und Prozeduralisierung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. Aus diesem Grund sind auch die neuen Formen einer dialogischen Politikformulierung und -implementation von geringerer Bedeutung, haben wir es doch hier mit einem an und für sich kooperativen Politikstil zu tun (Weidner, 1996: 157). Allerdings hatten wir angemerkt, daß dieses Kennzeichen insbesondere für die Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft gilt. Im Vergleich zu den USA nämlich hat sich eine ausgeprägte Kooperations- und Kompromißbereitschaft zwischen beiden Seiten entwickelt, die nicht nur eine konziliante Einstellung des Staates gegenüber der Wirtschaft dokumentiert, sondern auch einen Vertrauensvorschuß der Wirtschaft den Regulierungsbehörden gegenüber: »Were managers in Britain less amenable to persuasion or less willing to compromise, the British government's approach to controlling pollution would not work« (Vogel, 1996: 86).

Dieser kooperative Politikstil war deshalb nicht öffentlich im eigentlichen Sinne. Ganz im Gegenteil beschränkte er sich in der Praxis auf die einvernehmlichen Vertrauensbeziehungen zwischen Regulierern und Regulierten. Die gesetzlich verbrieften Informationsrechte waren aus diesem Grund lange Zeit nur von untergeordneter Bedeutung, während die Arbeit der Exekutive und die Beziehungen zur Wirtschaft durch den

Official Secrets Act von 1889 sogar offensiv unter Verschuß gehalten wurden. Dieser Tatbestand ist auch eine indirekte Folge der demokratiopolitisch motivierten Gewaltenteilung. Denn das Parlament sollte die uneingeschränkte Bühne der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung sein, weshalb die Exekutive auf eine neutrale Umsetzung des parlamentarischen Willens verpflichtet werden mußte (Münch, 2000: 299 f.). Um diese administrative Neutralität zu garantieren und um die notwendige Effizienz und Effektivität der technischen und bürokratischen Verwaltungsaufgaben zu sichern, bedurfte es folglich einer größtmöglichen Abschottung von politischen Machtkämpfen und ›bargains‹. Diese Hoffnungen haben sich institutionell aber kaum einlösen lassen. Denn einerseits weiten sich die Konsultationen innerhalb der Exekutive vom technisch-administrativen in den politischen Bereich aus. Zum anderen spielt das Parlament nicht die ihm zugedachte Rolle einer zentralen Arena der politischen Willensbildung und Deliberation. Denn das Wahl- und Parteiensystem erschwert den Einzug neuer Parteien oder Strömungen. Statt dessen begünstigt es das Entstehen von Interessengruppen und ›interest group tactics‹, die die Position der Exekutive nochmals stärken, da sie sich als Zentrum eines breiten Konsultationssystems etablieren konnte. Aus diesen Gründen sprachen Richardson und Jordan (1979) von Großbritannien als einer ›post-parliamentary democracy‹.

Die Orientierung an einvernehmlichen Beziehungen zu anerkannten gesellschaftlichen Assoziationen fußt zugleich auf einem grundsätzlichen Mißtrauen des Staates gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit. »The political elite distrusts public opinion and the single party in power tends to need it less« (Boehmer-Christiansen und Weidner, 1995: 114). Diese Abschottung gegenüber dem öffentlichen Diskurs erstreckt sich allerdings auch auf das Parlament.

»Environmental policy in general, during the 1980s, was often made by the Prime Minister herself in consultation with a small number of unelected advisers with strong commitments to vested interests. Such decisions, being confidential, were not widely known or understood outside a small policy community. Policy convergence and the tradition of collective responsibility ensured that dissenting voices received little hearing and had even less influence« (Boehmer-Christiansen und Weidner, 1995: 117).

Die Regierungszeit von Margaret Thatcher brachte eine gewisse Neuerung, wurde doch der konziliante Pragmatismus durch eine orthodoxere ›conviction politics‹ ersetzt, die die Sektoralisierung der Politik in diverse ›policy communities‹ und die im Konsultationsprozeß verankerten Stagnationstendenzen zurückdrängen wollte. So war die Thatcher-Regierung ganz wesentlich daran interessiert, die politische Definitions- und Gestaltungsmacht des Staates zurückzuerlangen.

»It was more about determining the new agenda for each policy sector and then consulting the affected interests about how best to implement the new policies for health, education, the legal profession etc. (...) The benefit, to the Government, was that it could create a new kind of ›consensus‹ once the interests had come to realise that policy change would be *imposed* if necessary. Most of the radical policy change which took place did not *emanate* from policy communities or policy networks – they reacted to exogenous changes« (Richardson, 1996: 17).

Diese Politik des Dirigismus, die zum Teil von den Regierungen unter Major und Blair weitergeführt wurde, ist dem britischen Politikstil keinesfalls fremd. Denn wie wir bereits sahen, speist sie sich aus dem repräsentativen Demokratiemodell, das dem Staat gegenüber den partikularen Assoziationen eine wichtige Rolle bei der Erarbeitung gemeinwohlorientierter Politiken zuweist.

Der Dirigismus steht aber ebenso in mehr oder weniger engen Wechselwirkungen mit der Konsultations- und Kompromißorientierung. Denn diese Form kooperativer Politik ist Basis der beschriebenen Strategie repräsentativ-demokratischer Legitimation. »Underlying the consultative-negotiative practice is a broad cultural norm that the governing should govern by consent. In Britain (...) there is a ›beatification‹ accorded to compromise. There is the complementary belief that participation ultimately enhances the legitimacy of a policy« (Richardson und Jordan, 1983: 606). Zwar übernehmen der Staat und seine politischen Eliten eine Verantwortung für die Verwirklichung des Gemeinwohls. Dennoch versteht sich der Staat als repräsentatives Organ, das nicht nur für den einzelnen Bürger zu sprechen und seine Interessen zu berücksichtigen, sondern diesen auch in die deliberative Bestimmung sinnvoller Ziele und Maßnahmen einzubinden hat. Im liberalen Sinne von Mill, Hume oder Bentham war die Gewährung individueller Freiheiten und Rechte eng an das moralische Wachstum des Bürgers als Mitglied eines politischen Gemeinwesens gekoppelt. Der Staat war gefordert, diese individuelle Freiheit und Moralität zu fördern (Münch, 2000: 308-311). Diese Zielsetzung wurde einmal in sozialdemokratischer, ein anderes Mal in neoliberaler Lesart formuliert, in jüngster Zeit sogar als komplementäre Lesarten eines dritten Weges.

Die Tatsache, daß sich dieser konsultations- und kompromißorientierte Politikstil immer stärker zum Exekutivapparat verschob, ist mit der bereits beschriebenen Genese legal-bürokratischer Herrschaft zu erklären. Denn gegenüber dem Parlament als Ort und Organ einer öffentlichen Deliberation kam es durch den Bedeutungsgewinn der Ministerialverwaltung zu einem Rückzug der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung in den nicht- oder semiöffentlichen Raum der verbands- und expertengestützten Deliberation – womit auch die Gefahr einer symbolischen Politik im Bereich der öffentlichen Willens-

bekundungen und Entschließungen einherging (Boehmer-Christiansen und Weidner, 1995: 124-126). Die Formierung von politischen Klassen oder Eliten (des sogenannten ›establishment‹) gehörte zu den Elementen dieser bürokratisch-technokratischen Umwidmung repräsentativer Elemente. Zu betonen ist aber, daß gesellschaftliche Kreise nicht prinzipiell ausgeschlossen wurden, denn als Repräsentanten anerkannter gesellschaftlicher Belange und Interessen wurden sie in die Konsultationen einbezogen – gleichwie sie diese Partizipation auch aktiv einforderten.

»Die faire Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, an Wohlstand und politischer Machtausübung war stets das Hauptthema aller britischen Oppositionsbewegungen (...). Allein schon in der Gründung von Assoziationen konnten die oppositionellen Bewegungen einen Erfolg der besseren Teilhabe der Unterprivilegierten an der Gesellschaft verbuchen (...) Die Inklusion der bislang Draußenstehenden verlangte mehr den Zugang zu den bestehenden Institutionen der Gesellschaft als deren grundlegende Umgestaltung« (Münch, 2000: 311 f.).

Symptomatisch hierfür ist die Strategie der frühen Ökologiebewegung, denn die alten Naturschutzvereine waren darauf aus, in die staatlichen Beratungsstrukturen integriert zu werden, und zu diesen hatten sie auch kraft Tradition und Reputation einen privilegierten Zugang.

»In any case, groups forming the centre of gravity of the environmental movement – bodies like the National Trust, the Council for the Protection of Rural England, the Ramblers' Association (notwithstanding its past connections with direct action), the National Society for Clean Air, the Royal Society for the Protection of Birds – have been very committed to achieving ›insider‹ status. In many cases their leading members *started* inside the so-called ›establishment‹« (Richardson und Watts, 1985: 17).

Dies hatte auch mit der aristokratischen Herkunft vieler Aktivisten der ›conservationist‹-Bewegung zu tun.

Diese inkrementalistische Inklusion gesellschaftlicher Interessen hat zu einer ebenso inkrementalistischen Aufblähung der bürokratisch-administrativen Deliberationsverfahren und -foren geführt (Kurth, 2000: 71-92). So zitieren Richardson und Jordan einen offiziellen Bericht, der im Jahre 1980 über 1561 Beratungsgremien innerhalb des britischen Regierungsapparates zählte. Dieses »network (...) did not develop by accident, though clearly it was not planned. It fulfills the important purpose of coopting specialized knowledge into the policy process. It also grants initially hostile groups a role and in doing so effectively specializes them into the norms of behaviour in the policy process« (Richardson und Jordan, 1983: 608; auch Münch, 2000: 312).

Vor diesem Hintergrund ist auf eine Entwicklung hinzuweisen, die

der Rückverlagerung politischer Deliberationen in den Exekutivapparat entgegenwirkt. Denn die politisch orientierte Ökologiebewegung der siebziger Jahre sah die Notwendigkeit einer Öffnung der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung. Sie richtete ihre Energie deshalb nicht mehr vornehmlich auf die Erlangung eines ›insider‹-Status. Vielmehr ging es ihr um die Information und Mobilisierung der Öffentlichkeit als ein Mittel zur Öffnung des politischen Raums. Medienarbeit gehörte folglich zu einem wichtigen Aufgabengebiet dieser ›neuen‹ Bewegungsaktivisten. »As groups new on the scene they have tended to prefer open politics to the closed politics which inevitably favour established interests« (Lowe und Morrison, 1984: 83). In der Tat haben sich alle nationalen Umweltverbände der Medienarbeit zugewandt und sich diesbezüglich im Laufe der siebziger und achtziger Jahre professionalisiert. Nach Lowe und Morrison (1984: 82-85) konzentrierten sich die meisten Organisationen auf die großen überregionalen Zeitungen (*The Guardian*, *The Times* oder *The Daily Telegraph*) – wobei von 77 Verbänden nur 9 Prozent die Aufmerksamkeit der Medien nicht auf sich lenken konnten. Dabei handelt es sich bei dieser Medienarbeit nicht nur um ein Instrument des Lobbyings zwecks Inklusion ins ›establishment‹. Vielmehr ging es diesen Medienkampagnen, wie zum Beispiel im Falle von *Friends of the Earth*, um eine Aufklärung und Mobilisierung der breiten Öffentlichkeit. Diese Orientierung hat dann im übrigen auch die Arbeit der etablierten Verbände verändert, so etwa die der *Ramblers' Association*, der *Town and Country Planning Association*, des *Council for the Protection of Rural England* oder des *Civic Trust* (Lowe und Morrison, 1984).

In diesem Sinne setzen vielen Umweltverbände darauf, den etablierten Diskurs innerhalb der ›policy communities‹ zu politisieren. Dazu nutzen sie vermehrt die Medienöffentlichkeit, obschon sie so ihre Chancen auf Anerkennung und Teilhabe an den politikfeldinternen Abstimmungen verschlechtern (Kurth, 2000: 97-99). Zugleich setzen sie auf die Formalisierung der Umweltpolitik, um die Verfahren der Entscheidungsfindung und die Entscheidungen selbst überprüfbar und kontrollierbar zu machen. So hatten wir bereits gesehen, daß die britische Umweltpolitik – mit Unterstützung der Ökologiebewegung – verbindliche Luftqualitätsstandards und Emissionsgrenzwerte aufgenommen hat. Des weiteren hat der *Environmental Protection Act* von 1990, insbesondere aber der *Freedom of Information Bill* von 2000 (Frenzel, 2000: 121-193) die formalen Informations- und Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit ausgeweitet.

d) Kollektive Lernprozesse

Massenmedien und Verrechtlichung stellen somit zwei Veränderungsfaktoren dar, die von der Ökologiebewegung unterstützt werden, um der Kooptation der ›bureaucratic accommodation‹ zu entgehen und die Spielregeln des konsultativen Systems zu verändern. Allerdings läßt sich erkennen, daß diese Veränderungen den dominanten Modus politischer Deliberationen nicht durchbrechen. Denn auch weiterhin finden politische Willensbildung und Entscheidungsfindung primär im Rahmen sektoraler ›policy communities‹ statt. Dies bringt nach Meinung von Dudley und Richardson (1996 a) eine Trägheit und Reaktivität mit sich, die sich auch auf kollektive Lernprozesse im öffentlichen Diskurs nachteilig auswirken. Denn diese stabilen Diskursarenen tendieren einerseits zur Ausgrenzung von Neulingen oder Abweichlern:

»in practice, these consultations can be a sham to hide the real locus of decision. In Britain, for example, it is common for environmental groups to claim that public inquiries into road-building schemes or nuclear-power proposals give them no real opportunity to influence actual policy outcomes. Consultations involving literally hundreds of pressure groups and thousands of individuals may be used to disguise what may be termed as ›inner circle negotiation‹, involving a very limited range of groups who ›really matter‹« (Richardson, Gustafsson und Jordan, 1991: 2).

Andererseits hat dieser konsultations- und kompromißorientierte Deliberationsmodus eine entradikalisierende Wirkung, da er auf Praktikabilität, Verlässlichkeit und Vertrauen rekurriert und somit entweder zur Anpassung oder Ausgrenzung gesellschaftlicher Akteure beiträgt (Kurth, 2000: 92-98).

Eine Irritation dieser stabilen und eingespielten Diskurse kann deshalb nur von außen kommen. Wie wir bereits ausführten, können dies entweder entschlossene Minister und neue Regierungen (Dudley und Richardson, 1996 a) sein. Oder das System der ›adversarial policy communities‹ bringt den nötigen Grad an Dissens und Konflikt hervor, der für Innovation oder Wandel notwendig ist (Dudley und Richardson, 1996 b). In beiden Fällen haben diese institutionellen Arrangements Konsequenzen für die spezifische Form politischer Lernprozesse. So ist im Hinblick auf die Konflikte zwischen Verkehrs- und Umweltpolitik erläutert worden, daß sich hier jeweils eigene ›policy communities‹ herausgebildet haben, die unter dem Dach des 1997 gegründeten neuen Superministeriums für Umwelt, Verkehr und Regionen weiterhin ›überwintern‹ (Kurth, 2001: 48-52). Bezeichnend für den Diskurs innerhalb des Verkehrsressorts ist die Resistenz gegen Forderungen und Anstöße anderer Akteure gewesen. Denn trotz der Berichte der EU, der *Royal Commission on Environmental Pollution* und diverser ›advisory com-

mittees« war der Erhalt des Status quo Programm (Kurth, 2000: 85-90). Erst mit dem Regierungswechsel von 1997 kam ein klarer Umbruch, der allerdings auf einen längerfristigen Stimmungsumschwung reagierte. Denn die Umweltverbände hatten erfolgreich die Agenda der Verkehrspolitik von außen zu beeinflussen verstanden: »The environmental lobby was able to influence the policy system by at least changing the ›image‹ or ›framing‹ of policy problems, without gaining admittance to the core policy-making arena« (Dudley und Richardson, 1996 b: 3). Auf der Ebene der Diskurse zwischen verschiedenen ›policy communities‹ kommt es also zu einer symbolischen Auseinandersetzung um die ›terms of trade‹, bei der die Definitionsmacht zum eigentlichen Gegenstand der Auseinandersetzungen wird. Diese Beobachtung machten auch Lowe u. a. (1997), denn ihrer Meinung nach gelang es den Umweltverbänden, die Landwirtschaftspolitik durch die öffentliche Definition der zugrundeliegenden Probleme und notwendigen Lösungsschritte von außen zu verändern. Hierdurch haben sie einem eigenständigen Politikfeld einen neuen Deutungsrahmen aufgezwungen, der seither die politikfeldinterne Willensbildung und Entscheidungsfindung ganz wesentlich und langfristig bestimmt. Besonders kennzeichnend ist an dieser Diskursordnung, daß sie neben dem offensiven Lobbying *innerhalb* der Konsultationssysteme auch auf den öffentlich inszenierten Expertendiskurs und den sympathisierenden Mediendiskurs *außerhalb* und zwischen den Politikfeldern setzt.

5.3.3. Frankreich

a) Naturbegriffe und -diskurse

In Frankreich ist der Natur- und Umweltschutz, gerade im Bereich der Luftreinhaltung, ein weniger brisantes Thema als in den anderen Ländern, was sicherlich an den geringeren Schadstoffbelastungen und an der Größe des Landes liegt. Da letzteres aber auch für die USA gilt, muß hinzugefügt werden, daß das Naturverständnis in Frankreich viel weniger an der Vorstellung einer Wildnis, die es zu schützen oder zu beherrschen gilt, als am Bild einer *sinnvollen Ordnung* orientiert ist. So sahen romantische Strömungen (zum Beispiel Jean-Jacques Rousseaus Naturphilosophie) in der Natur einen utopischen Gegenentwurf zur städtischen Gesellschaft. Sie propagierten allerdings selten eine eskapistische Abkehr von der urbanen Zivilisation – etwa in Form einer inneren oder äußeren Emigration, wie sie für die deutsche Romantik kennzeichnend war. Vielmehr handelte es sich in Frankreich um eine Auseinandersetzung mit ›natürlicheren‹ gesellschaftlichen Verhältnissen, innerhalb deren sich individuelle Freiheiten und kollektive Gesellschaftsordnung harmonisch ergänzen sollten. So hielt auch Rousseau

»Reformen für möglich (...), die das verlorene Paradies auf fortgeschrittenem Entwicklungsniveau wiederherstellen. ›Zurück zur Natur‹ konnte man kommen, indem man zur demokratischen Revolutionierung der Gesellschaft voranschritt, begründet auf einem erweiterten Wissens- und Wissenschaftsverständnis, in dem auch die Stimme des Herzens und die Stimme des Volkes gehört werden konnte und das zu einem neuen, einem republikanischen Gesellschaftsvertrag aller mit allen und für alle führen sollte« (Huber, 1989: 37).

Die ›aufgeklärte‹ Beschäftigung mit der Natur war folglich stets auf der Suche nach ihrer inhärenten rationalen Ordnung, Systematik und Entwicklungsgesetzlichkeit, die wiederum eine Basis und einen Bezugspunkt für die Emanzipation, den Fortschritt und die Entfaltung der menschlichen Gattung bieten sollten. Der Gegensatz zwischen Natur und Gesellschaft (zwischen ›wilderness‹ und Zivilisation) sollte nicht durch einen pragmatischen Ausgleich von Rechten und Interessen überwunden werden – diese Vorstellung ist eher für die USA und Großbritannien charakteristisch. Vielmehr sollen Natur und Zivilisation in eine höhere rationale Ordnung eingehen, in der dann beide Seiten zur wechselseitigen Entfaltung und Befruchtung kommen. Die Lehren der Physiokraten (wie auch der späteren Technokraten) beinhalteten neben den Entwürfen einer Natur- und Gartenidylle stets auch Überlegungen zur ländlichen Ökonomie, zum Fortschritt der landwirtschaftlichen Produktionsmethoden und Arbeitsbedingungen, der Ressourcenbewirtschaftung und Verteilungsproblematik. Auch im Hinblick auf die Natur galt demnach die für die Aufklärung bekannte Verschränkung des Schönen und Nützlichen (Wagner, 1985: 76-99).

Neben dieser modernistischen Naturkonzeption bestand und besteht auch eine traditional-patrimoniale, von der katholischen Naturphilosophie geprägte Vorstellung, für die die Natur ein Teil der gottgewollten Ordnung ist. In der agrarischen Gesellschaft der französischen Provinz galt die Natur deshalb als eine der traditionellen Ordnung unterworfenen und vom Menschen bearbeitete Umwelt. In diesem Zusammenhang verstanden sich die Kreise, die in und durch die Natur lebten (Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei und Jägerei), als Teil einer harmonischen Ordnung, die dem städtischen und ›aufgeklärten‹ Verständnis eine ursprünglichere Naturverbundenheit entgegensetzte.

Die Ökologiebewegung hat sich in Frankreich aus dieser Dyade zu befreien versucht. Sie will die Natur nicht nur vor der technokratischen Modernisierungswut bewahren, sondern opponiert auch gegen die Allianz von Land-, Forstwirtschaft und Jagdvereinigungen, die heute noch ein traditional-patrimoniales Naturbild vertreten und sich zuweilen als die wahren Umweltschützer präsentieren. Obschon die Ökologiebewegung die politische Realität auf der lokalen Ebene zum Teil maßgeblich zu beeinflussen wußte, ist es ihr auf der nationalen Ebene aber kaum

gelungen, die vorherrschende technokratische Perspektive zu durchbrechen. In diesem Sinne ist sie gleich zweimal zum Opfer der dominanten Regierungsphilosophie geworden: Während der Staat lange Zeit die Forderungen der Ökologiebewegung ignorierte und als unwesentlich beiseite schob, hat er aufgrund gewandelter nationaler und internationaler Prioritäten seine Führerschaft auch auf diesem Politikfeld zu bestätigen und auszudehnen versucht, womit er die Ökologiebewegung zum Teil instrumentalisierte, zum Teil aber auch marginalisierte. Die politische Vergesellschaftung der Natur bleibt unter diesen Umständen ein Unterwerfungsakt: Umwelt wird nicht als Realität und Wert *sui generis* gesehen, weshalb Umweltschutz keine eigenständige Aufgabe und Umweltpolitik kein autonomes Politikfeld ist. Gerade auf der Ebene der nationalen Umweltpolitik sind Naturnutzung und Umweltschutz vielmehr Teil eines übergreifenden rationalen Modernitätsprojekts, das auch gegenüber den einzelnen gesellschaftlichen Interessengruppen offensiv vertreten wird. Die Mobilisierungswellen der Ökologiebewegung führten deshalb auch nicht zu einer Abkehr vom etablierten Umgang mit der Natur, sondern vielmehr zu einer weiteren Rationalisierung desselben, denn sie erhöhten prinzipiell nur die Anforderungen an eine rationale und (sozial)technokratische Politik.

b) Leitlinien legitimer Herrschaft

Diese etatistische Aneignung politischer Steuerungsfunktionen entspringt einem republikanischen Demokratiemodell (Münch, 2000: 328-333), das deutlich zwischen Privatbürgern (*bourgeois*) und Staatsbürgern (*citoyens*) unterscheidet. Die demokratische Gründung eines republikanischen Gemeinwesens ist als Staatswerdung konzipiert, denn nur der Staat kann die *volonté générale* eruieren und repräsentieren. Nur er kann das Gemeinwohl gegenüber den partikularen Interessen der *bourgeois* und dem Interessenkampf der Einzelnen vertreten. Die Unterscheidung und Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft, die für den Liberalismus untypisch war, wurde im französischen Republikanismus nun Programm. Denn es ist der Staat, der das Gemeinwohl nicht nur repräsentiert, sondern auch verkörpert; und es ist der Staat, der eine höhere Vernunft oder Rationalität für sich reklamiert. Auch der französische Republikanismus sah zwar eine Beschneidung (absolutistischer) staatlicher Macht durch die Gewaltenteilung und die Festschreibung individueller Rechte vor. Zugleich aber ging es um die Emanzipation und Handlungsfähigkeit des republikanischen Staates als Träger einer höheren Vernunft und der *volonté générale* sowie um die diesbezügliche Rationalisierung des Herrschaftsapparates. So hat die Französische Revolution die Zentralisierung der Macht offensiv vorangetrieben, um den Staat aus den Klauen der lokalen oder regionalen

Nobilitäten und Adeligen zu befreien (Münch, 2000: 320). Der republikanische Staat folgte auf diese Weise dem Leitbild eines *»modèle unique de pouvoir«*, dem eine *»construction hyperrationnelle, tributaire de la vieille culture jacobine où domine ce principe d'unicité«* zugrunde liegt (Caillosse, 1988: 1239-1249).

Diese legale Rationalisierung des Staates bezieht sich insbesondere auf die französische Administration, die als Bürokratie aus dem Einflußbereich der bis dahin dominierenden monarchischen und adeligen Kreise befreit werden sollte. *»Jusqu'à la Troisième République en effet, c'est l'arbitraire et le favoritisme qui régnaient en maîtres sur les nominations administratives. L'État était considéré comme la chose du Prince«* (Julliard, 1997: 60). Nicht mehr die aristokratische Herkunft, sondern nur die Eignung und Leistung der Führer und Funktionäre sollte zählen und darin den Übergang in eine rationale und *»positive«* Form des Regierens ebnen, wie dies Saint-Simon und Comte vertraten (Münch, 2000: 326-328). Wie wir bereits im letzten Kapitel gesehen haben, war die Gründung von Eliteuniversitäten ein Schritt hin zur Modernisierung der französischen Verwaltung. Diese Rationalisierung der Herrschaft setzte vor allem auf die Bildung von Eliten, die eine intellektuelle und moralische Führerschaft reklamierten.

In der Tat ging es seit dem 19. Jahrhundert nicht primär um institutionell-rechtliche Kontrollen des Staatsapparates im Sinne der Gewaltenteilung oder konstitutioneller Vetomöglichkeiten. Denn gerade dem Parlamentarismus wurde die negative Eigenschaft zugeschrieben, den allgemeinen Willen der Bevölkerung aufgrund der rein politischen, das heißt strategischen Kämpfe um partikulare Privilegien aus den Augen zu verlieren. Der staatlichen Verwaltung gegenüber nimmt das Parlament deshalb auch heute noch eine randständige Position ein (Mény, 1987; Suleiman, 1986). Statt dessen richteten sich die Bemühungen im 19. Jahrhundert vornehmlich auf die Förderung und Kontrolle der Ausbildung und Rekrutierung politischer und administrativer Eliten durch ein kompliziertes und anspruchsvolles System der *»concours«* (Bourdieu, 1989: 99-181). Die Herrschaft des Staates sollte nicht durch den Einzelnen kontrolliert oder eingedämmt werden, wie es liberalen Demokratievorstellungen entspricht. Denn hierdurch würde man dem Kampf der Interessen und den revolutionären Wirren zum Schaden der Allgemeinheit Tor und Tür öffnen – wie dies Saint-Simon, Comte, Renan und andere befürchteten. Vielmehr hoffte man auf die herangebildeten technokratischen Eliten, die eine neutrale und dem Allgemeinwohl verpflichtete Politik verkörpern sollten. Deren Herrschaft basierte nämlich nicht auf den Privilegien der Geburt (zum Beispiel der adeligen Herkunft im absolutistischen Staat) oder des Geldes (zum Beispiel der Macht der Interessen im kapitalistisch-liberalen Staat), sondern auf der höheren Rationalität und Vernunft von Eignung und Leistung (Julliard,

1997: 45, 73). Diese meritokratisch-technokratische Umwertung des republikanischen Staatsapparates bezweckte eine Modernisierung *und* Demokratisierung der Politik. Denn die Abwendung vom Prinzip der Geburt und des Geldes einerseits, die Aufwertung des meritokratischen Prinzips andererseits sollte eine demokratische Öffnung garantieren, insofern als der Staatsdienst nun den Tüchtigsten vorenthalten blieb – unabhängig von sozialer Herkunft und persönlichem Wohlstand (Bourdieu, 1989: 163-175). Die demokratische Kontrolle lag also nicht außerhalb des Staates im Sinne einer kritischen Öffentlichkeit oder starken (Zivil-)Gesellschaft, sondern war innerhalb des Staates in Form der parlamentarischen Vertretung, mehr noch aber in Form aufgeklärter und rationalistischer Verwaltungseliten verankert.

c) Institutionelle Diskursordnung

Der Nationalstaat ist somit eine öffentliche Sphäre *sui generis*, die außerdem einen ausschließlichen Repräsentationsanspruch erhebt. Denn es ist der Zentralstaat, der das politische Gemeinwesen verkörpert – und mehr noch: Es sind die politischen Eliten, die kraft Eignung, Leistung und Funktion das Allgemeinwohl eruieren, verstehen und in ihrem Diskurs repräsentieren können. Jenseits des Staates, genauer gesagt: jenseits des Exekutivapparates, befindet sich zwar auch eine Öffentlichkeit, die aber aus vereinzelt »bourgeois« oder Mitgliedern lokaler und regionaler Gemeinschaften – und damit aus Partikularismen – besteht (Rotzoll, 2000: 171-175). Der Staat, mit dem man im Sprachgebrauch immer nur den National- und Zentralstaat meint, muß sich aber nicht vor dieser Öffentlichkeit inszenieren oder rechtfertigen, da er die einzig mögliche Verkörperung der Nation ist. In diesem Sinne ist die »Öffentlichkeit« bloßes Publikum aber nicht Teilhaber oder Teilnehmer an politischen Deliberationen.

Der Gestaltungs- und Interventionsauftrag, den der republikanische Staat im Sinne des Allgemeinwohls erfüllen muß, macht es nun erforderlich, die staatliche Handlungsfähigkeit auf allen Ebenen zu gewährleisten, zum Beispiel durch die Einholung von Expertisen, die Ausbildung und Rekrutierung von Fachpersonal und die Beratungen durch Verbände. Das heißt, der Staat kann und darf nicht von lokalen Körperschaften (zum Beispiel Kommunen oder Regionen) einerseits, von gesellschaftlichen Interessen, Berufsgruppen oder Ausbildungs- und Forschungsinstitutionen andererseits abhängen. Die Willensbildung und Entscheidungsfindung kann und darf folglich auch nicht als Beratungs- und Verhandlungsprozeß organisiert werden, da der Staat als Repräsentant des Souveräns hier zum bloßen Teilnehmer und schlimmstenfalls zum Gefangenen privater Interessen und lokaler Partikularismen werden würde. Statt dessen werden politische Deliberationen innerstaatlich

verankert und organisiert. So wie in Großbritannien ergibt sich damit eine Sektoralisierung politischer Konsultationen und Deliberationen, denn die einzelnen Ministerien binden die relevanten gesellschaftlichen Akteure (Experten, Interessengruppen, Praktiker) bewußt an sich. Anders als in Großbritannien besteht aber kein Kompromiß- oder Konsenszwang, denn die Exekutive setzt sich auch über die Absprachen hinweg, da sie sich durch diese Konsultationen nicht gebunden fühlt. Zugleich gehen Abstimmungen auch über sektorale Grenzen hinaus, was wir bereits mit Hinweis auf die vielen interministeriellen Gremien veranschaulicht haben. Hierdurch emanzipiert sich der Staat nochmals von konkreten Konsultationen.

Das Repräsentationsmonopol, das im französischen Staat verankert ist, akzentuiert auf diese Weise nur die Spannungen zwischen Staat und Gesellschaft. Auf der einen Seite vollzieht sich die Inklusion gesellschaftlicher Vereinigungen und Interessen in die politische Arena mittels ministerieller Patronage in Form einer förmlichen Akkreditierung, finanziellen Unterstützung und/oder thematischen Favorisierung. »In this way, civil society is made a parasite of the state« (Münch, 2001: 171). Diese selektive Inklusion führt gleichzeitig zu einer Exklusion gesellschaftlicher Interessen, die nicht den institutionellen Vorstellungen politischer (das heißt staatlich orientierter) Deliberation folgen (Rotzoll, 2000: 135). Auf der anderen Seite ergibt sich eine ausgeprägte Distanz zwischen (nationalem) Staat und (lokaler) Gesellschaft, die sich als eine Differenz zwischen dem nationalen Steuerungsstaat und den lokalen Verhandlungsarenen manifestiert (Borgards, 2001: 91). Einerseits gilt der Zentralstaat als Repräsentant des allgemeinen Willens und der allgemeinen Vernunft: »Tous les Français sont spontanément hégéliens, qui voient dans l'État une incarnation de la rationalité, charge à lui de convertir la réalité elle-même aux exigences supérieurs de l'esprit« (Julliard, 1997: 75). Andererseits aber wird der Zentralstaat zu einer vom Lebensalltag der Menschen abstrahierten Realität, wodurch sich eine Parallelität zwischen Nationalstaat und lokalen Lebenswelten einstellt. »Ils [les Français] fraudent le fisc et frondent les flics, mais sont les fidèles d'une seule religion: celle de l'État« (Julliard, 1997: 75).

Diese etatistische Monopolisierung politischer Deliberation ist aber bestimmten Erosionstendenzen ausgesetzt, die sich gerade bei der Umweltpolitik abzeichnen. Erstens ist die themenrelevante Medienberichterstattung lange Zeit als unseriös und sensationalistisch kritisiert worden. Allerdings haben sich Massenmedien (allen voran die großen Tageszeitungen) redaktionell auf das Umweltthema eingelassen (Rotzoll, 2000: 171-175), womit sie die Kontinuität der öffentlichen Debatten gewährleisten und darüber hinaus auch den Umweltgruppen eine eigene Bühne der öffentlichen Information bieten. Die Ökologiebewegung ist zweitens trotz ihrer Schwäche und Fragmentierung sowie trotz

der staatlichen Patronage in der Lage gewesen, sich auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene als parlamentarische Kraft und Interessenvertretung zu etablieren (Bennahmias und Roche, 1992) – auch wenn die Aktivisten ihren faktischen Einfluß als gering einschätzen (Borgards, 2001: 80-85). Drittens hat die Dezentralisierung den Handlungsspielraum der lokalen und regionalen Körperschaften ausgeweitet. Letztere bieten der Öffentlichkeit umfangreichere Teilnahmemöglichkeiten und wuchsen dadurch zu einem eigenständigen politischen Akteur heran (Héritier u. a., 1994: 148, 161-164). Die Privatisierungs- und Deregulierungspolitik wiederum hat einem weniger weisungsbezogenen Regulierungsstil zugearbeitet und statt dessen kontraktualistische Elemente zwischen den Körperschaften des Staates (Kommunen, Regionen, Nationalstaat) wie auch zwischen dem Staat und den Bürgern gestärkt. Im Hinblick auf gängige Vorstellungen politischer Öffentlichkeit setzt sich ein liberaleres Bild durch, das das Regieren aus der Arkanpolitik herausholt und das Repräsentationsmonopol des Staates in Frage stellt (Warin, 1997b: 88). Für Julliard kündigen sich hier sogar weitreichende Veränderungen an, denn in der Meinungsdemokratie verliert zum einen das repräsentative Element an Bedeutung, sind doch Politiker zwischen den Wahlen nicht mehr nur ihrem Gewissen (und ihrer Partei) verpflichtet, sondern permanent der öffentlichen Meinung unterworfen. Zum anderen stärkt die Doxokratie das charismatische Element in der Politik, das auf Kosten der technokratischen Eliten und ihres rationalistischen Geltungsanspruchs geht. Denn diese Spitzenfunktionäre und -politiker sind eben Technokraten, die das Prophetische, Heroische oder Charismatische nicht versinnbildlichen. »C'est une chose qui ne s'apprend ni à l'ENA ni au Parlement« (Julliard, 1997: 218).

Aus diesen Gründen erkennt die Exekutive allmählich die Gesellschaft als Gesprächspartner an, weshalb sie auch punktuelle Dialoge mit lokalen Gemeinschaften einerseits, den nationalen Interessengruppen andererseits propagiert. Im Bereich der Umweltpolitik zeichnet sich diese Entwicklung bei öffentlichen Auseinandersetzungen und Protesten im Zusammenhang mit aufwendigen oder hochriskanten Großprojekten ab, denn hier kam es zu dialogischen Konzertations- und diskursiven Konfliktregelungsverfahren. Der Staat hat in der Folge eine Reihe von Dekreten und Gesetzen erlassen, die eine Aktivierung dieser deliberativen Foren mit sich bringt, wobei Lascoumes (1998) drei Phasen ausmacht. Erstens sind Gesetze aus den sechziger und siebziger Jahren zu nennen, die dem allgemeinen Verwaltungsrecht zuzurechnen sind und auf eine Verwaltungsmodernisierung abzielten. Ihr primäres Ziel war es, die Beziehungen zwischen Bürgern und Verwaltung zu verbessern. Zwei Gesetze aus dem Jahre 1978 etwa erleichterten den Zugang zu umweltrelevanten Daten und Verwaltungsdokumenten. Erst in den achtziger Jahren aber wurde ein generelles Recht auf Information ver-

ankert, etwa durch das Gesetz über den freien Zugang zu Informationen bei Projekten von allgemeinem Interesse oder durch das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung, beide aus dem Jahre 1983. In dieser Phase ging es um eine ›passive‹ Information der Öffentlichkeit, nicht um ein neues dialogisches Verhältnis.

Neueren Datums sind zweitens Maßnahmen einer ›aktiven‹ Informationspolitik, die sich auf spezifische Problembereiche beziehen: so zum Beispiel großtechnologische Risikoprojekte (die Seveso-Direktive von 1982 und 1996), allgemeine natürliche Risiken (das Gesetz von 1987 und die Novellierung von 1994) sowie größere Luftreinhalungsprobleme (das neue Luftreinhaltegesetz von 1996). Sie alle erhöhen die Zahl der zugänglichen Informationen, intensivieren die Datensammlung und verbessern die Informationsaufbereitung und -verbreitung. Die Organisation kollektiver Deliberationen ist drittens eine relativ junge Erscheinung. Es handelt sich um Verfahren der Informationsgenerierung und Beratung, die sich in einer Vielzahl von ›commissions consultatives‹ oder ›commissions locales‹ niederschlagen und die durch entsprechende Rechtstexte etabliert und legitimiert wurden. Diese neuen Regelungen wurden zunächst für die Genehmigung neuer Kernkraftanlagen (die ›circulaire‹ von 1981) und Atommüll-Lager (das Gesetz von 1991) entwickelt. Später kamen Regelungen im Hinblick auf andere industrielle Abfälle (das Gesetz von 1993) und auf andere Planungs- und Genehmigungsprojekte hinzu, so zum Beispiel die ›commissions consultatives auprès des aérodromes‹ (1987), die ›commissions locales de l'eau‹ (1992) und die ›commissions départementales des carrières‹ (1993). Wie sich an diesen Einzelgesetzen und -direktiven ersehen läßt, handelt es sich bei dieser Entwicklung um eine eher begleitende inkrementalistische Behandlung akuter Problembereiche, insbesondere von Genehmigungsprojekten, die sich durch Unwägbarkeiten und Unsicherheiten sowie ein hohes Risikopotential auszeichnen. Erst in den neunziger Jahren kam es dann zu einer stärkeren Systematisierung von Einzelregelungen. Zu nennen ist die ›circulaire Bianco‹ von 1993, die eine öffentliche Debatte über den ökonomischen und gesellschaftlichen Nutzen bestimmter Projekte vorschreibt. Von Bedeutung ist auch die ›Commission nationale du débat public‹, die 1995 per Gesetz gegründet wurde, um die deliberativen Verfahren und Regelungen zu koordinieren und auszuweiten.

In der Praxis ergeben sich noch Probleme bei der Nutzung dieser neuen Instrumentarien. So verweist Lascoumes (1998) zum Beispiel auf die erste Konsensuskonferenz nach britischem Vorbild, die ein Projekt behandelte (die Autorisierung einer Kolonie transgenen Mais vom November 1997), das bereits genehmigt worden war. Zugleich zeigt sich, daß viele ›commissions locales‹ immer noch gemäß den Prioritäten und Kontakten des Präfekten besetzt werden. Schließlich ist nicht geklärt,

wie diese Debatten in die eigentliche administrative Entscheidungsfindung eingebracht werden können. Die meisten Verfahren dienen unter diesen Umständen eher dazu, die kontroversen Standpunkte und Themen zusammenzutragen sowie die behördlichen Verfahren zu legitimieren (Lascoumes, 1998: 58 f.). Immerhin aber bringen diese Projekte ein neues Element in die französische Umweltpolitik ein. Denn Experten und Entscheidungsträger können unter diesen Umständen nicht mehr im geheimen agieren, sondern müssen ihre Entscheidungskriterien wie auch ihre Unklarheiten und Unsicherheiten darlegen – wodurch sie kritisierbar und anfechtbar werden (Lascoumes, 1998: 59). Zudem ist daran zu erinnern, daß das Gesetz zur Luftreinhaltung von 1996 aus einem aufwendigen Konsultationsprozeß hervorging, bei dem die verschiedenen Entwürfe nicht nur unterschiedliche ministerielle und parlamentarische Gremien durchliefen, sondern eben auch den Anhörungen und Stellungnahmen der Verbände und Experten unterworfen wurden. »Dieser Prozeß wurde von vielen der von uns 1997 befragten Akteure als neuartig begrüßt, wenngleich in seiner Durchführung und seinem Ergebnis manchmal weniger günstig beurteilt bis scharf kritisiert« (Rotzoll, 2000: 130).

d) Kollektive Lernprozesse

Die Öffnung deliberativer Arenen, die sich in den neuen Konzertationsverfahren abzeichnet, dient der Modernisierung und Demokratisierung der politisch-administrativen Entscheidungsfindung. Denn diesen Projekten geht es um die Schaffung eines öffentlichen Raums für einen partizipativen Dialog, der die Entscheidungen materiell verbessern und eine kooperative Umsetzung ermöglichen soll. Die bisherigen Projekte zielen somit darauf ab, »à instaurer un processus de délibération pour faire émerger les éléments de rationalité partagés par les divers protagonistes et permettre au projet proposé par l'État de devenir l'objet d'une action commune« (Fourniau, 1997: 261). Das heißt aber, daß die rationalistischen Anforderungen an politische Deliberationen nicht aufgegeben werden, denn die neuen Instrumente sollen der etablierten Regulierungsphilosophie gerecht werden und sich dementsprechend bewähren. Zudem scheinen sich die Entscheidungsträger nicht an diese Deliberationen materiell gebunden zu fühlen, wenn sie ihren Kriterien nicht entsprechen. Der Wunsch nach einer Demokratisierung der politisch-administrativen Entscheidungsfindung tritt hier also hinter die Modernisierungsentention zurück, zumal es sich nur um »inputs« in einen kaum veränderten Verwaltungsablauf handelt. So ist zu beobachten, daß der öffentlichen Information und Beratung vielerorts institutionalisierte Verhandlungen ohne Öffentlichkeitsbeteiligung folgen, von denen die Öffentlichkeit bloß nur noch unterrichtet wird. »La modernisation du

processus d'implantation des projets joués donc de l'opposition terme à terme entre information plus large du public, négociation entre acteurs institutionnels et expertise du maître d'ouvrage, registres de légitimation que seule la place centrale de l'État permet d'articuler« (Fourniau, 1997: 260).

Die Debatte über die Institutionalisierung dialogischer Willensbildungs- und Entscheidungsinstrumente hat sich in Frankreich bezeichnenderweise an einer Unterscheidung orientiert: »la distinction majeure sépare la consultation et la concertation« (Fourniau, 1997: 257). Das heißt, Konsultationen beziehen sich auf Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung, bei der es primär um eine allgemeine Willensbildung und Bewertung geht. Konzertationen wiederum meinen die eigentlichen Verhandlungen, bei denen es um die konkrete Entscheidungsfindung und damit um die Teilhabe an der Macht geht. Daß der Staat nun öffentliche Deliberationen offensiv fördert, hat zweifellos damit zu tun, daß die gesellschaftlichen Akteure aktiver und politischer geworden sind. Denn Vertreter lokaler Lebenswelten wie auch einzelner gesellschaftlicher Interessen melden sich immer deutlicher zu Wort und vernetzen sich auch, um nicht mehr bloß sporadisch Protest zu äußern, sondern um gefestigt in einem interorganisationellen Feld zu agieren. Ihren Führungsanspruch geben der Staat und seine technokratischen Eliten damit aber noch nicht auf, werden die genannten Entwicklungen doch als Herausforderungen an den republikanischen Staat gewertet. Der Staat muß einen republikanischen Souverän nicht mehr nur repräsentieren oder verkörpern, er muß darüber hinaus nun auch eine gesamtgesellschaftliche politische Öffentlichkeit herstellen, indem er den Rahmen der Konsultationen und Konzertationen in Richtung Medienöffentlichkeit, Wissenschaften und lokale Lebenswelten ausdehnt. Sein rationalistischer Anspruch, Drehscheibe und Garant dieses deliberativen Diskurses zu sein, wird hierbei aber nicht aufgeben.

5.3.4. Bundesrepublik Deutschland

a) Naturbegriffe und -diskurse

Wie im britischen Fall ist die Natur auch in Deutschland eine durchweg erschlossene und bewirtschaftete Umwelt. Selbst Naturreservate müssen deshalb nicht nur erhalten oder vor einer weiteren Erschließung geschützt werden; sie müssen zumeist auch auf ihren (erwünschten oder angenommenen) Naturzustand zurückgeführt werden. Hier nun offenbart sich ein im internationalen Vergleich ideelleres Verhältnis zur Natur. Anders als in Großbritannien, wo Umweltschutz lange Zeit an einer traditionell-konservativen Pflege des »garden« und der »countryside« orientiert blieb, war die romantische Kritik an der urbanen und industriell-

len Gesellschaft im Deutschland des 19. Jahrhunderts viel eher dem Ideal einer Flucht und Versenkung in die Natur verpflichtet. Diese Natur wurde jedoch nicht als ›wilderness‹ *jenseits* der Zivilisationsgrenze begriffen. Vielmehr wurde sie als eine Realität *sui generis*, als Gegenmodell und geistig-kulturelles Gut *innerhalb* der modernen Gesellschaft bewertet und hochgehalten, das es vor einer wild gewordenen Industrialisierung und Technisierung zu bewahren galt (Huber, 1989: 36-45). Vor diesem Hintergrund hat sich das Bild einer von der Gesellschaft abstrahierten natürlichen Realität etabliert, einer in der Gesellschaft bereits gefangenen und von ihr bedrohten Wirklichkeit, in die es sich zu versenken und die es als Gegenmodell offensiv zu verteidigen galt. Die später in der neuromantischen Jugend- und Lebensreformbewegung wieder aufgenommene Gesellschafts- und Kulturkritik (Linse, 1986) folgt diesem allgemeinen Naturverständnis, das sich allerdings gegen das dominante Industrialisierungs- und Modernisierungsprojekt nicht durchsetzen konnte. Dem instrumentelleren Verhältnis zur Natur aber blieb ein Naturbegriff erhalten, der Umwelt als eine von der Gesellschaft zu abstrahierende Größe verstand: Aus der Idee wurde eine *Sachfrage*. Dieses ›analytische‹ Verhältnis zur Natur erfordert eine Versenkung in die Materie, die dann, wie etwa bei der Debatte um das Waldsterben, auch unabhängig von gesellschaftlichen Problemen der Ressourcen- und Gesundheitsgefährdung behandelt und diskutiert wird – als eine Sachfrage eigener Art also.

Gerade durch den ökologischen Diskurs der neuen Umweltbewegung ist die Sensibilität für die besondere Qualität dieser ›belebten Sachfrage‹ gewachsen. Die größere Sensibilität aber hat die ›objektivierende‹ Perspektive auf die Umwelt und die damit einhergehende Sacharbeit wenig verändert, sondern noch weiter rationalisiert. Denn es ist die Umwelt als ›Sache‹ oder ›belebtes Wesen‹, die nun eigene Ansprüche an die Gesellschaft und Politik stellt. Hier sind es nicht die ›Rechte der Felsen‹, die über die Umweltverbände eine gesellschaftliche und politische Anerkennung beanspruchen. Es sind die ideellen oder sachlichen Wesensmerkmale oder Funktionsbedingungen der Umwelt, die gesellschaftlich und politisch anerkannt oder respektiert werden müssen. In gewissem Sinne handelt es sich um gesellschaftliche und natürliche Systeme, die in Konflikt- und Gefährdungsbeziehungen zueinander treten. Hier kommt ein Risikodiskurs zum Tragen, der die Debatte um den sauren Regen prägte und deutlich von den britischen Deutungs- und Bewertungsmustern abwich: »The English language painted a much weaker environmental threat perception, for example, ›Waldsterben‹, became ›forest decline‹ or, at the most, ›forest die-back‹. English remained content with ›exhaust gases‹, when in German the term ›Abgasgifte‹ (...) became customary« (Boehmer-Christiansen und Weidner, 1995: 103 f.). Die alltagsweltliche Bestimmung der Umwelt als ein natürliches Öko-System, das durch

äußere menschliche Eingriffe in seiner Funktionsweise nachhaltig gefährdet wird, entspricht einer risikosensibilisierten Sprache, die mit dem britischen Verständnis eines mit der Gesellschaft verwobenen und von ihr zivilisierten und verlängerten ›environment‹ nicht übereinstimmt. Umweltschutz ist in dem einen Fall eine proaktive Vermeidung von Gefährdungen, in dem anderen Fall eine eher reaktiv-gradualistische Korrektur maßloser Naturaneignung: »While Britain tried to remain true to its traditional, gradualist ways of controlling air pollution by relying on existing recipes and institutions, Germany began a ›fight for pure air‹ and a battle to ›combat forest death‹« (Boehmer-Christiansen und Weidner, 1995: 103).

b) Leitlinien legitimer Herrschaft

Wie bei den anderen Ländern auch hat die Ökologiebewegung das dominante Naturverhältnis in ihrem Sinne sensibilisieren, aber in seiner Orientierung nicht verändern können. Denn die Umweltverbände und Bürgerinitiativen spielen als interessierte Dritte eine bloß beratende, zum Teil agitatorische Rolle. Der Staat hat sich das Heft nicht aus der Hand nehmen lassen, vielmehr hat er die Institutionalisierung der Umweltpolitik selbst vorangetrieben, zum Teil in Vorwegnahme der massiven Mobilisierungen der Ökologiebewegung, zum Teil auch gegen sie. Darin kommt nicht nur der Führungsanspruch des Staates in öffentlichen Angelegenheiten zum Tragen, sondern auch der Anspruch auf eine höhere Rationalität der Problemerkennung und -bewältigung. Diesem Leitbild zufolge ist der Staat mit seinem Beamtentum neutral und dem Gemeinwohl verpflichtet wie auch durch die angesammelte Sachkompetenz in besonderem Maße zu einer Herrschaft kraft Wissen (Weber, 1980: 815-837; Stark, 1998: 111-128) befähigt.

Im deutschen Obrigkeitsstaat war diese Vorstellung einer legitimen Herrschaft besonders ausgeprägt. Die Institutionen des Staates »galten daher auch nicht als Schöpfungen bürgerlicher Vernunft, sondern sie hatten ursprünglichen Rang« (Greiffenhagen und Greiffenhagen, 1993: 73). Die individuelle Freiheitssphäre der Bürger war nicht ein Raum »vorstaatlicher Menschenrechte«, da dieser erst »vom Staat geschaffen und gewährleistet« wurde (Greiffenhagen und Greiffenhagen, 1993: 80). Wie Max Weber eindrücklich beschrieben hat, mündete diese obrigkeitsstaatliche Tradition in einen bürokratisch-legalen und ›gelehrten‹ Herrschaftsverband, der nach rational-formalen, unpersönlichen und damit an der Sachlichkeit orientierten Prinzipien verfährt, um die Berechenbarkeit, Unparteilichkeit und Gemeinwohlverträglichkeit des Regierens zu gewährleisten (Weber, 1980: 551-579).

Hier offenbart sich nach Eder eine Eigentümlichkeit der deutschen Entwicklung bis zur Weimarer Republik, denn die legal-bürokratische

Ausformung des Staates mit seiner Orientierung an der Rechtsstaatlichkeit hat den absolutistischen Staat modernisiert, aber nur partiell demokratisiert. »Die partielle Durchsetzung eines egalitär-diskursiv strukturierten Rechtssystems hat zwar einerseits komplexere Strukturen des Rechtsdenkens ermöglicht und damit die Ablösung von einer absolutistischen Rechtsdogmatik forciert. Sie hat aber nicht die einer polizeystaatlichen Ordnung zugrundeliegende Moral ablösen können« (Eder, 1991: 468). Der deutsche Rechtsstaat konstituierte sich als Verfassungsstaat, denn demokratische Grundrechte wurden sukzessiv erkämpft, um zur Bändigung des Obrigkeitsstaates beizutragen – womit sich eine »freiheitsverbürgende Verrechtlichung« in Gang setzte (Habermas, 1981 II: 530). Damit folgte die Demokratisierung einem Modell formaler Rationalität, die dem bürokratischen Beamtenapparat eine ganz zentrale Rolle im bürgerlichen Rechtsstaat zusprach.

»Gleichheit wird auf administrativem Wege hergestellt (...). Der Beamtenstand wird zum Träger des politischen Systems und zugleich zum speziellen Sachverwalter des Souveräns. (...) Dadurch, daß das administrative System aus dem politischen System ausdifferenziert wird und der Beamtenstand dieses System übernimmt, kann die besondere Souveränität eines absolutistischen Autoritätsanspruchs in die moderne Zeit herübergerettet werden« (Eder, 1991: 486).

Diese institutionelle Trennung zwischen Recht und Moral (Habermas, 1987) und die Instrumentalisierung des Rechts durch die administrative Praxis (Eder, 1991: 394) hat die Dominanz staatlicher Autorität einer normativen Ordnung und politischen Öffentlichkeit gegenüber festgeschrieben. Auf der Strecke blieb eine »Transformation der Werthierarchie, die die Herrschaftsordnung über die bürgerliche Freiheit setzt, in ein Wertsystem, das die bürgerliche Freiheit als Bedingung der Möglichkeit einer politischen Ordnung sieht« (Eder, 1991: 468 f.).

Diese obrigkeitsstaatliche Tradition hat sich insbesondere nach 1945 im Sinne einer deliberativen Demokratie weiterentwickelt und modernisiert (Münch, 1986: 782-795; 2000: 355-358). Die nationalsozialistische Schreckensherrschaft sollte nämlich durch die Bildung einer mündigen Bürgerschaft, insbesondere aber durch die Stärkung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips gebannt werden. So ergab sich eine Kontinuität zum obrigkeitsstaatlichen Rechtsstaat, die besonders deutlich bei der Frage des Verfassungsschutzes zutage tritt. Denn hier dokumentiert sich ein tiefes Mißtrauen dem Bürger gegenüber, das den modernen Rechts- und Verfassungsstaat – und gerade nicht die politische Öffentlichkeit – zum Garanten der Demokratie macht. Der

»demokratische Verfassungsstaat unter behördlichem Schutz der Dienste einerseits – »Wir Bürger als Sicherheitsrisiko« (...) andererseits, in dieser

praktisch-politischen Konstellation der Bundesrepublik Deutschland seit den siebziger Jahren wird die ideologische Trennung von Staat und Gesellschaft, wird die Begrenzung demokratischer Selbstbestimmung auf die Prozesse quasi-staatlicher Politik zur institutionellen Gewalt, die den zur Selbstbestimmung eigeninitiativ Angetretenen als politische Form gegenübersteht« (Greven, 1991a: 109).

Gegen diese konservative Verteidigung des Obrigkeitsstaats hat sich aber eine liberale Lesart des deutschen Verfassungsstaats herausgebildet, die gerade in der Entwicklung und Aktivierung einer bürgerlichen Öffentlichkeit auf gesellschaftlicher Seite eine besondere Chance für die Rationalisierung der Macht erblickt. Demokratie bedarf in diesem Sinne eines unabhängigen und aufgeklärten Gemeinwesens in Form zivilgesellschaftlicher Akteure und Netzwerke, denn diese zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit ist auch ein Gegengewicht gegen die autoritäre Verkrustung der Macht einerseits, gegen die Sinnentleerung und Integrationsdefizite eines verrechtlichten und bürokratischen Wohlfahrtsstaats andererseits (Habermas, 1994: 484-547). Diese Demokratievorstellungen orientieren sich daher am Leitbild einer rasonierenden Öffentlichkeit politischer Assoziationen, denn »die Verknüpfung der Parameter der Egalität und der Parameter der Diskursivität bestimmt das evolutionär Neue in der Struktur moderner Assoziationsbildungen seit dem 18. Jahrhundert« (Eder, 1991: 153). In diesem Sinne ist die Idee einer bürgerlichen Öffentlichkeit als egalitär-diskursiver Kommunikationszusammenhang bis in unsere Tage in Form neuer sozialer Bewegungen wach geblieben (Eder, 1994).

Auch im Hinblick auf die Vorstellung einer legitimen Herrschaft kraft rasonierender Diskurse lassen sich Kontinuitäten bei den dominanten Deutungs- und Bewertungsmustern ausmachen. Denn die Meinung, daß Regieren einen aufgeklärten (Fach-)Diskurs voraussetzt, gehört zum klassischen Bild einer legal-bürokratisch fundierten Herrschaft kraft Wissen. Dieses Leitbild wurde in den sechziger und siebziger Jahren technokratisch gewendet, war doch »der institutionalisierte wissenschaftliche Sach- und Fachverstand inzwischen zu einer unentbehrlichen, autonom zu stellenden Instanz für eine gesetzgebende und regierende rationale Politik geworden« (Schelsky, 1980: 9) – wobei diese Sachlichkeitsrhetorik zu einem unverkennbaren Bezugspunkt des institutionellen Diskurses von Politikern, Behörden und Experten wurde (Stark, 2001). Gegen diese Arkanpolitik mit ihrer Sachlichkeitssemantik hat sich die Ökologiebewegung bekanntlich gewehrt und nicht nur eine Öffnung, sondern auch eine Politisierung und Moralisierung der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung anvisiert. Bezeichnend am deutschen Fall ist allerdings, daß der sachlich-objektivierende Anspruch von der Ökologiebewegung – zumal von den etablier-

ten Umweltverbänden – nicht aufgegeben wurde (Christmann, 1992). Hinzuzufügen ist auch, daß sich die liberal-intellektuelle Kritik an der technokratischen Arkanpolitik primär gegen die technokratische Schließung dieses ›aufgeklärten‹ Diskurses wandte, nicht aber gegen das Prinzip eines rasonierend-deliberativen Diskurses (Habermas, 1994: 484-547). So ist gegen einen treuhänderischen Diskurs eingewandt worden, daß ein solches über Recht und Sachverstand konstituiertes Herrschaftsmodell bereits Moral als Referenzpunkt und Legitimationsgrundlage voraussetzt, ohne es selbst reproduzieren oder generieren zu können (Eder, 1991: 473-479). Die Herrschaft der Experten erscheint aus diesem Blickwinkel als eine »kulturelle Verarmung« der gesellschaftlichen Wissens-, Sinn- und Wertgrundlagen (Habermas, 1981 II: 483-485). Expertendiskurse verschenken zudem die kognitiven Potentiale einer breiteren Deliberation, durch die die materielle Qualität der Entscheidungen verbessert werden könnte (Habermas, 1994: 427). In diesem Sinne gewährleisten deliberative Diskurse die demokratische Legitimation *und* sachliche Effektivität der Politik (Schmalz-Bruns, 1995: 217-221).

Deliberative Diskurse werden damit zu einem Leitbild der Demokratie, das allerdings in ›aufgeklärte‹ und treuhänderische Fachdiskurse einerseits, öffentlich-egalitäre Deliberationen andererseits zerfällt. In beiden Fällen aber wird der Diskurs zu einem zentralen Leitbild der Formulierung gemeinwohlverträglicher Politiken, denn nur ein Abwägen aller Einwendungen, Kritiken und Argumente kann gemeinwohlverträgliche Entscheidungen generieren und zugleich ein aufgeklärtes Gemeinwesen etablieren (Münch, 2001: 198-204). Hier ergibt sich folglich eine Umwertung der liberalen Vorstellungen legitimer Herrschaft. So herrscht in den USA die Ansicht, daß das politische Gemeinwesen auf den moralisch-religiösen Fundamenten der zivilgesellschaftlichen Institutionen fußt und daß (sofern der Rahmen des gemeinsamen Credo nicht überschritten wird) individuelle Interessen *per se* legitim sind. Das politische Tagesgeschäft und die Generierung gemeinwohlorientierter Politiken kann sich daher im wesentlichen auf das ›bargaining‹ zwischen an und für sich legitimen Privatinteressen beschränken. In Deutschland nun verdeutlicht die Leitbildfunktion eines treuhänderisch-technokratischen oder öffentlich-egalitären Diskurses, daß die Geltungsansprüche individueller Interessen erst begründet, generalisiert und synthetisiert werden müssen (Jesse, 1985). Herrschaft wird nicht im Hinblick auf faire Verhandlungen, sondern im Sinne argumentativ-kommunikativer Mindeststandards legitimiert. Liegt im ersteren Falle die Gefahr einer Verzerrung aufgrund von Wettbewerbsvorteilen vor (Ressourcenausstattung, privilegierte Zugangsmöglichkeiten zu ›iron-triangles‹ etc.), so ergibt sich im letzteren Falle die Gefahr einer Verzerrung aufgrund von ungleich verteilten Teilnahmechancen und -kompetenzen, die im Sinne

impliziter Bildungsqualifikationen und formal-rechtlicher Vorgaben im Obrigkeitsstaat schon früh eine herrschaftspolitische Rolle gespielt haben (Eder, 1991: 368-376).

c) Diskursordnungen

Die sich in Deutschland materialisierende Diskursordnung wird von diesen Vorstellungen legitimer Herrschaft maßgeblich geprägt. Anders als in den USA spielt der deutsche Staat eine entscheidende Rolle bei der Generierung gemeinwohlorientierter Politiken, wobei hier aber die Idee eines rationalistischen Diskurses eine gestaltende Rolle spielt. Anders als in Frankreich, wo der Staat diesen rationalistischen Diskurs weitestgehend monopolisieren konnte, ist der deutsche Staat viel eher Bühne oder Katalysator einer den Staat transzendierenden Deliberation. Denn der deutsche Staat formt und rekrutiert den Sach- und Fachverstand viel weniger offensiv als der französische. Zudem ist der kooperative Föderalismus viel stärker auf verhandlungsdemokratische Regelungen angewiesen, wobei die über die Professionen verlaufenden Diskurse hierbei eine stark vermittelnde und regulierende Wirkung zeigen. Schließlich erstreckt sich die vielbeschworene deutsche Konsensorientierung vor allem auf die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. Politik »is based on a conception of the interdependence of state and society and of the importance of consensus in policy. This style is rooted in the power-sharing that is implicit in the co-operative norms of the ›social-state‹ ideology, of German federal arrangements and of coalition politics« (Dyson, 1982: 18). Allerdings darf uns dies nicht vergessen machen, daß diese dialogischen Beziehungen mehrfach gebrochen sind. Denn der Staat bleibt ein zentraler Prozeßmanager, der darüber hinaus auf die vermittelnde Rolle der Professionen einerseits, auf die regulierende Wirkung der formalen Rationalität rechtsstaatlicher Verfahren andererseits setzt.

Im Bereich der Umweltpolitik hat der Staat den öffentlichen Diskurs lange Zeit dominiert beziehungsweise im Hinblick auf eine treuhänderische Deliberation verengt. Zum einen wurden politische Deliberationen zusehends in die Ministerialbürokratie verlagert, was nicht nur an der Bedeutung der Exekutive als Ort einer vorgelagerten Willensbildung und parlamentarischen Entscheidungsvor- und -nachbereitung liegt, sondern auch der Orientierung am Recht als Bezugspunkt der politischen und administrativen Entscheidungsfindung zuzusprechen ist. Für Habermas (1969: 120-131) bewegt sich eine solche Politik zwischen Technokratie und Dezisionismus. Denn was materiell durch die Herrschaft der Experten gegenüber einem Laienpublikum entworfen und formuliert wird, läßt dem Parlament und der Öffentlichkeit nur noch die Möglichkeit einer dezisionistischen Festschreibung oder Legitimie-

rung durch »ein geregeltes Akklamationsverfahren« (Habermas, 1969: 128). Damit geht auch eine Differenzierung zweier politischer Räume einher, die sich jeweils mit »Sach- und Öffentlichkeitspolitik« (Stark und Peters, 2000: 206-209; Stark, 1998: 194) befassen. Die im Arkanum der Macht angesiedelte Sachpolitik strebt eine vom öffentlichen Medienrummel mit seinen Rechtfertigungszwängen und wechselnden Agenden weitgehend befreite Regulierungsarbeit an, die eine sachliche Diskussion in ruhiger Atmosphäre ermöglicht. Dementsprechend wurde der Zugang zu behördlichen Informationen sehr restriktiv gehandhabt, und anders als in den USA gibt es auch heute noch kein »Jedermannsrecht zur Einsichtnahme in Behördenunterlagen« (Frenzel, 2000: 2). Statt dessen äußert sich im deutschen Fall eine lange Tradition der Geheimhaltung und behördlichen Verschwiegenheit, die nur den betroffenen Interessen mit der notwendigen Kenntnis eine Akteneinsicht zugesteht (Schoch, 2002) – wie dies im Verwaltungsverfahrensgesetz von 1998 geregelt wird. Zudem lagen Zugangsrechte bis zur Einführung des Umweltinformationsgesetzes von 1994 im Ermessen der einzelnen Behörden (Frenzel, 2000: 2-10).

Vor diesem Hintergrund wird die nach außen gerichtete Medienpolitik eine Sache der Akzeptanz- und/oder Legitimitätsbeschaffung – im günstigsten Falle ein Instrument des Agenda-Settings für die sich daran anschließende Sachpolitik. Sobald nämlich der Staat (und hier insbesondere sein Exekutivapparat) die wichtigsten Pflöcke eingeschlagen und die Juristen die zentralen Streitpunkte entschieden haben, wird die Regulierungsarbeit in die Hände von Fachexperten gelegt, die sich einer technizistischen Sacharbeit zuwenden (Stark, 1998: 129-146). Raum für eine soziale, gar wertbezogene Auseinandersetzung mit dem Thema des Umweltschutzes hatte in diesen treuhänderischen Sachdiskursen lange Zeit keinen Platz und wurde nicht selten als eine emotionalisierte Angstkommunikation der nicht informierten Öffentlichkeit abgetan (Luhmann, 1986: 227-236). Hier spiegelt sich ein Merkmal des deutschen Konsensmodells wider, denn die politische Kultur Deutschlands hat »ein gebrochenes Verhältnis zur Legitimität von Konflikten« (Jesse, 1985: 109). Auftretende Konflikte werden zumeist rechtlich oder sachlich entschärft oder abgearbeitet, um den möglichen Risiken und Irrationalitäten öffentlicher Debatten zu begegnen oder zuvorzukommen.

Die mit dem Obrigkeitsstaat assoziierte »Untertanenkultur« ist heute nach Greiffenhagen und Greiffenhagen (1993) allerdings einer liberaleren Bürgerkultur gewichen. Die Autoren machen dies an einem höheren Interesse der Bürger an der Politik, einem größeren Selbstvertrauen, einem ausgeprägteren Glauben an den eigenen Einfluß, schließlich auch an einer größeren Bandbreite politischer Teilhabe fest – weshalb sie gar eine »partizipatorische Revolution« am Werke sehen (Greiffenhagen und Greiffenhagen, 1993: 112). In der Tat läßt sich seit den siebziger

Jahren eine solche Aktivierung und Politisierung der Öffentlichkeit ausmachen, die sich sowohl im Bereich der massenmedialen Thematisierung als auch in der bewegungsbezogenen Mobilisierung dokumentiert. So hat etwa die Debatte um das Waldsterben in den Jahren zwischen 1980 und 1985 eine solche Aktivierungs- und Politisierungsfunktion übernommen. Zum einen wurde in dieser Zeit das Problem in der Medienberichterstattung zusehends von der lokalen und regionalen Arena auf die Bundesebene gehoben. Zum anderen wurde das Thema immer deutlicher als ein politisches Problem verstanden (Stark, 1998: 59-64; Brand, Eder und Pofertl, 1997: 104 f.). Die entstehende nationale Debatte ging folglich mit einer Politisierung und Themengeneralisierung einher. Und diese Entwicklung wurde vor allem durch die politische und moralisch-solidarische Argumentation der Umweltgruppen forciert (Stark, 1998: 65-70; Brand, Eder und Pofertl, 1997: 98-103), die sich damit als Protagonisten eines »moralischen Kreuzzugs« um die Frage des guten Lebens einzubringen wußten (Eder, 1989).

Vor diesem Hintergrund kam es nach Brand, Eder und Pofertl (1997: 63-66) seit den neunziger Jahren zu einer Normalisierung des Ökologiediskurses, der sich trotz themenkonjunktureller Schwankungen als ein fester Bestandteil öffentlicher Debatten etablierte. Parallel zu dieser Entwicklung kam es zu einer stetigen Festigung und Professionalisierung der Ökologiebewegung. Dies zeigte sich zum einen am Wachstum dieser Bewegung, sowohl im Hinblick auf die steigende Zahl von Verbänden und lokalen Initiativen (Schneider-Wilkes, 1997: 298 f.) als auch in bezug auf die zum Teil beachtlichen Mitgliederzuwächse der nationalen Umweltverbände (Rucht, 1994: 253-269). Zum anderen kam der Professionalisierungsschub »in einer zunehmenden Verwissenschaftlichung, in organisatorischen Restrukturierungen wie im Einzug von Marketingmethoden in die Öffentlichkeitsarbeit zum Ausdruck« (Brand, Eder und Pofertl, 1997: 193). Dieser ökologische Diskurs setzte Politik und Wirtschaft unter Rechtfertigungsdruck, bezog aber auch immer öfter den Staat und die Unternehmen als Gesprächspartner mit ein, womit es nun zu dialogischen Formen einer kooperativen Politikdeliberation kommt. Auf diese Weise bindet sich die Ökologiebewegung nun aber selbst stärker an diesen übergeordneten Diskurszusammenhang. »Das impliziert ein klares Plädoyer für die weitere Professionalisierung und Verwissenschaftlichung der Umweltbewegung« (Brand, Eder und Pofertl, 1997: 205). Auch wenn dies nicht auf die gesamte Ökologiebewegung zutrifft (Rucht und Roose, 2001), so schließen sich doch viele Umweltaktivisten nun dem Diskurs über die »ökologische Modernisierung« und der darin anvisierten Effizienzrevolution an und suchen die Fachkompetenz und Reputation eines seriösen Gesprächspartners zu erlangen (Christmann, 1992).

d) Kollektive Lernprozesse

Die über Recht und Sachverstand immunisierte Diskursarena, die in der Öffentlichkeit keinen Teilhaber, aber ein aufzuklärendes Publikum sah (Stark, 1998: 147-158), ist durch die Mediendebatten und die Ökologiebewegung unter Veränderungsdruck geraten. Denn diese Öffentlichkeiten erhöhen nicht nur die Anforderungen an die Transparenz und die Inszenierungsleistungen der Politik, sondern fördern auch die egalitär-diskursive Organisation politischer Deliberationen (Eder, 1994). Dabei ist zu erkennen, daß die Umweltverbände Teil der breiteren legislativen Willensbildung und Entscheidungsfindung geworden sind und sich auch zu einem Gesprächspartner der Wirtschaft fortentwickelt haben, weshalb sich hier womöglich Formen einer neokorporativ angelegten, paritätischen Deliberation unter Ein- oder Ausschluß des Staates ankündigen. Die genannte Professionalisierung und Verwissenschaftlichung der Ökologieverbände deutet aber darauf hin, daß der Anpassungsdruck an diese legalistisch-sachverständige Form politischer Deliberation sehr groß ist. Die beobachtete Diskursivierung der Politik ist vor diesem Hintergrund nur partiell erfolgt, zumal sich eine alte Differenz zwischen (Gegen-)Experten und Laienpublikum nun auch innerhalb der Ökologiebewegung zu reproduzieren scheint.

Die größten Probleme einer Diskursivierung der Politik ergeben sich im eigentlichen Kernbereich der Sachpolitik: bei der technischen Norm- und Standardsetzung einerseits, der administrativen Programmkonkretisierung und Vollzugspraxis andererseits. In bezug auf beide Bereiche läßt sich sagen, daß die Verrechtlichung und Versachlichung der Willensbildung und Entscheidungsfindung immer noch zur Demobilisierung der Öffentlichkeit beitragen. Dies dokumentiert sich in der spärlichen Partizipation von Umweltaktivisten an Normungs- und Standardsetzungsverfahren, denn hier gelten exklusive Qualifikationsanforderungen und Habitus. Dies dokumentiert sich aber auch auf der Ebene der lokalen Planungs- und Genehmigungsverfahren, die nur selten einer dialogischen Form der Entscheidungsfindung zwischen Staat und Gesellschaft entsprechen (Héritier u. a., 1994: 75). So hat Schneider-Wilkes (1997) für Berlin nachgezeichnet, daß die Zahl der engagierten Initiativen seit 1973 zwar stetig gestiegen ist, daß die erzielten Erfolge aber in diesen zwanzig Jahren kontinuierlich zurückgegangen sind. Verantwortlich hierfür sind die mangelnden plebiszitären Möglichkeiten, die Scheindemokratie bei Anhörungsverfahren sowie der strategische Umgang von Verwaltung und Politik mit diesen Initiativen, denn auch diese haben mit der Öffentlichkeit umzugehen gelernt. Schließlich aber ist durch die Beschleunigungs- und Planungsvereinfachungsgesetze »die demokratische Luft (...) seit 1990 dünner geworden« (Schneider-Wilkes, 1997: 303).

Vor diesem Hintergrund sind nun in den letzten Jahren alternative Konfliktlösungsmechanismen und neue Beteiligungsformen zur Anwendung gekommen (Mediationen, runde Tische, Beiräte, Bürgerbefragung, Planungszellen etc.). Insbesondere den neuen Beteiligungsformen, die im Zuge der Verwaltungsmodernisierung ausgebaut wurden, werden wichtige Demokratisierungswirkungen zugesprochen (Hill, 1997; Feindt, 1997). Doch auch die Konfliktlösungsverfahren sollen einen solchen Effekt haben. Denn anders als in den USA, wo alternative Konfliktlösungsverfahren in engem Zusammenhang mit der hohen Zahl an Gerichtsverfahren stehen und daher Effizienz- und Effektivitätsziele verfolgen, wird in der Bundesrepublik diesen Verfahren die Aufgabe zugesprochen, eine »Verbreiterung und Vertiefung gesellschaftlicher Partizipation durch aktive Mobilisierung von üblicherweise ausgeklammerten Interessen- und Betroffenengruppen« zu erzielen (Weidner, 1996: 144). Diese Instrumente sollen zumindest bei konfliktbehafteten Themen die Beteiligung der Öffentlichkeit verbessern, die Entscheidungsfindung durch das Einbringen verschiedener Standpunkte und Erfahrungshorizonte bereichern und die allgemeine Handlungskompetenz oder Strategie- und Konfliktlösungsfähigkeit des lokalen Gemeinwesens langfristig erhöhen (Troja, 2000).

Eine Erweiterung des Handlungsrepertoires stellen diese einzelnen Verfahren zweifelsohne dar, auch wenn sie von Behörden und Verbänden nicht sehr euphorisch bewertet werden (Stark, 1998: 160-166). Fraglich bleibt, ob diese wie auch andere Modelle einer offeneren Politikdeliberation all die Defizite im lokalen und konkreten Konfliktumfeld zu kompensieren erlauben, die die institutionalisierte Diskursordnung kennzeichnen. Denn diese Deliberationen werden immer noch primär im Sinne eines funktionalen Beitrags zur behördlichen Sacharbeit eingesetzt. »Die Forderung, sachverständige Einwohner in relevante Ausschüsse der Kommunalvertretungen zu bewegen, Nutzerbeiräte zu installieren, Ombudspersonen als Advokaten von Nutzerinteressen einzurichten«, verdeutlicht für Kersting (1997: 91) eine einseitige Ausrichtung an der Verwaltungsmodernisierung, bei der die Mitbestimmungsrechte zu kurz kommen.

5.4. Fazit: Institutionelle und symbolische Grundlagen diskursiver Kooperation

Kooperative Politik ist auf Verständigung angewiesen, da sie erfolgreiche Kommunikation voraussetzt. Daß diese Verständigung aber keinesfalls selbstverständlich ist, läßt sich an den Ergebnissen einer Untersuchung von Ebreo und Vining (1991) veranschaulichen, die Verhandlungen aus dem Bereich der Waldbewirtschaftung analysiert haben.

Ihre Ergebnisse brachten verschiedene Konfliktdimensionen zutage. Zum einen machten die Autoren unterschiedliche Präferenzstrukturen unter den beteiligten Akteuren aus, denn diese sprachen den verschiedenen Umweltgütern einen unterschiedlichen Wert zu. Gravierender aber waren »misunderstanding or inaccurate perceptions a group holds about the responses of others« (Ebreo und Vining, 1991: 178). Konflikte ergeben sich also nicht nur wegen der unterschiedlichen Präferenzen und Interessen. Konflikte entstehen auch deshalb, weil die Akteure die Motive der anderen Seite falsch einschätzen beziehungsweise ihr eine falsche Einschätzung der eigenen Motive zuschreiben. Konflikte dieser Art wären zu vermeiden, wenn die Beteiligten davon ausgehen könnten, daß sie über bestimmte Prämissen von vornherein Einigkeit erzielt hätten. »In general, the literature provides evidence that key groups in the environmental decision-making process not only differ in their actual responses to management issues but also that their ability to accurately predict the responses of other key groups is questionable« (Ebreo und Vining, 1991: 179).

Die Aufwertung des Kooperationsgedankens geht deshalb nicht zufälligerweise mit einer Propagierung dialogischer Formen des Regierens einher. In der Tat versprechen politische Dialoge oder Deliberationen das demokratische Regieren gleich auf mehrfache Weise zu verbessern. Erstens sind sie ein Mittel der Informationsbeschaffung angesichts einer zunehmend komplexen Regulierungsmaterie. Zweitens dienen sie der Sondierung von Meinungen, Forderungen und Interessen der an einem Problem beteiligten Akteure. Drittens werden sie als Verfahren der Akzeptanzsicherung oder Legitimierung von Politik genutzt, wenn auch öfters in strategisch-instrumenteller Absicht. Viertens dienen sie der Klarstellung der vorliegenden Wahrnehmungs- und Deutungsmuster, womöglich auch der Abstimmung oder Abgleichung unterschiedlicher (sozialer, ökonomischer, technischer etc.) Bewertungskriterien und Rationalitäten. Fünftens sind sie für die eigentliche politische Willensbildung von herausragender Bedeutung, läßt sich doch durch Argumentations- und Begründungsverfahren ein Konsens in bezug auf Prioritäten, Ziele und Maßnahmen erarbeiten. Schließlich sind sie Instrumente kollektiver Lernprozesse, durch die sich Problemdefinitionen, Zielvorstellungen und Interessen verändern können.

Zweifelsohne wird die Bedeutung dieser dialogisch-kooperativen Politikformen durch Interessen- und Machtkämpfe, eingespielte Interaktionsroutinen und -erwartungen, Wissensgrenzen etc. eingeschränkt. In diesem Kapitel haben uns aber primär die Strukturen und Organisationsformen politischer Öffentlichkeit interessiert, innerhalb deren sich diskursive Politik zu entfalten hat. Dabei haben wir gesehen, daß die länderspezifischen Diskursordnungen unterschiedliche Chancen und Schranken vorgeben. Für alle Länder gilt die Beobachtung, daß sich

Öffentlichkeit nur im Plural verstehen läßt – als ein Konglomerat wechselseitig verschränkter Teilöffentlichkeiten und Diskursarenen (Staat, Medien, Zivilgesellschaft). Zugleich ist Öffentlichkeit ein transitives Phänomen, denn hierbei handelt es sich weniger um eine Substanz als um eine bestimmte Qualität des Handelns (Greven, 1995). Öffentlichkeit muß stets hergestellt werden, wodurch einerseits die Bedeutung von inhaltlichen Themen als Bezugs- und Kristallisationspunkt öffentlicher Diskurse in den Mittelpunkt rückt. Dabei haben wir hervorgehoben, daß die öffentliche Thematisierung der Umweltfrage unterschiedlichen und durchaus kontroversen Begriffen und Vorstellungen der Natur folgt. Zunächst ergibt sich ein Neben- und Gegeneinander dominanter und minoritärer Diskurse über die Natur. Sodann zeigt sich aus ländervergleichender Perspektive, daß die politischen Diskurse über die Natur und den Umweltschutz durch spezifische kulturelle Leitbilder und Symbolisierungen geprägt sind.

Diese nationalen Spezifika hängen andererseits ganz wesentlich mit der Struktur der institutionellen Diskursordnungen zusammen. Denn die Länder zeichnen sich durch jeweils eigene Formen der Vergesellschaftung von Natur aus, die Problemdefinition und -bewältigung in einer spezifischen Weise miteinander verschränken. Das heißt nicht nur, daß eine bestimmte Problemdefinition entsprechende Lösungsstrategien vorgibt oder nahelegt, sondern auch, daß Umweltprobleme nicht zuletzt der institutionellen Politikpraxis entsprechend öffentlich thematisiert und definiert werden. So bringt zum Beispiel eine Politik der treuhänderisch-technokratischen Deliberation eine die Natur verdinglichende und versachlichende Definition hervor. Demgegenüber fördert eine Politik der pluralistischen Interessenabstimmung die Idee des kollektiven Gutes, mit dem man richtig haushalten sollte.

In diesem Sinne formen sich in jedem Land eigene Diskursarenen zwischen Staat, (Zivil-)Gesellschaft und Medien. Politische Deliberationen und Lernprozesse entfalten sich somit in einem institutionell, kognitiv und symbolisch präformierten Raum (Viehöver, 2000; Eder, 1999 b), der den Rahmen des Sagbaren, Sinnvollen und Machbaren eingrenzt, erscheinen doch bestimmte Problemdefinitionen und Lösungsvorschläge unbegründet, unangemessen oder unpraktikabel, andere wiederum vernünftig und realisierbar. Dieser Beobachtung folgend, ist die Ordnung der Diskurse offenbar von besonderer Bedeutung für das Verständnis kooperativer Umweltpolitik, denn diese Diskursordnungen sagen uns sowohl, welche Akteure in welche Diskussionszusammenhänge gestellt werden, als auch, welche Thematisierungsformen und Lernprozesse möglich erscheinen.

Die graduell zunehmende Bedeutung diskursiver Kooperation bedeutet aber nicht zwangsläufig, daß Politik auch vernünftiger wird. Dies liegt nicht nur an den (restriktiven) institutionellen Strukturen der Dis-

kursarenen mit ihren symbolischen Thematisierungsfoci und -formen. Dies liegt auch an der Diskursivierung kooperativer Politik selbst. Denn der Staat wird unter größeren Rechtfertigungsdruck gesetzt, wobei dies aber nicht allein einer Öffnung politischer Räume Vorschub leisten muß, sondern auch in ein erweitertes Inszenierungsaufgebot einmünden kann. »Auch im Verfassungsstaat mit seinem Öffentlichkeitsgebot und seinen institutionellen Arrangements der Machtkanalisierung und Machtbalancierung erweist sich Arkanpolitik als das Alltägliche. Nach wie vor ist Publizität in erster Linie Gegenstand von Machtkalkülen in Staat und Politik, wird unter strategischen und taktischen Aspekten demonstrativ zu nutzen gesucht oder gar inszeniert« (Ebbinghausen, 1995: 231). So wird zwar Öffentlichkeitsarbeit zu einer wichtigen Bedingung erfolgreicher Politik (Münch, 1995: 159-177). Allerdings muß, wie Lascoumes (1998: 52 f.) richtig bemerkt, zwischen Kommunikation, Informationsverbreitung, der Organisation öffentlicher Debatten und der Teilhabe an der Entscheidungsfindung unterschieden werden. So ist daran zu erinnern, daß diese Informationsrechte und deliberativen Verfahren eine Befähigung zur Mitsprache voraussetzen, ein »pouvoir de parole«, der sehr ungleich verteilt ist. »Donner la parole ne signifie pas que tous les acteurs sociaux soient aptes à s'en saisir, c'est-à-dire disposent de compétences et de statuts équivalents les autorisant à s'en emparer et à l'utiliser de façon efficace« (Lascoumes, 1998: 53).

Nicht zufälligerweise werden zivilgesellschaftliche Akteure von einer Professionalisierung erfaßt, die ihre kommunikativen Erfolgchancen verbessern soll. Diese kommunikative ›Befähigung‹ erweitert jedoch nicht notwendigerweise die persuasiven Kompetenzen und Rationalitätsansprüche der Akteure, da sie primär auf die Systemangemessenheit der Verständigung im Kontext einer legalistischen und versachlichten Entscheidungsfindung oder einer massenmedialen Mobilisierung von Sympathien und Loyalitäten bezogen ist. In beiden Fällen degeneriert die diskursive Kooperation zwischen Staat, Medien und Zivilgesellschaft daher nicht selten zu einer restriktiven oder strategischen Deliberation nicht *mit* einem, sondern *über* oder *für* ein Publikum. In der Tat haben wir in allen Ländern beobachtet, daß die öffentlich-dialogischen Formen kooperativer Politik vornehmlich als kompensatorische Instrumente einer Modernisierung der politisch-administrativen Entscheidungsfindung genutzt oder zu solchen umfunktioniert werden. Die ›diskursive Kooperation‹ erscheint unter diesen Umständen immer noch primär als Element einer strategischen Informationspolitik. Ein zweiter Schritt hin zu einer stärker egalitär-diskursiven Ordnung politischer Kooperation wird in den Ländern aber nur ansatzweise und erst jüngst unternommen, und es bleibt abzuwarten, mit welchem Erfolg.

6. Kooperative Politik

Regulative Politik im Bereich des Umweltschutzes hat immer schon auf Kooperationsaktivitäten zurückgegriffen. Dennoch wurde der Kooperationsgedanke in den letzten Jahrzehnten immer deutlicher herausgestellt und weiterentwickelt. Erstens haben wir beobachtet, daß kooperative Politik sowohl Laien wie auch Experten einbindet – die einen als Träger partikularer Interessen und normativer Sinnbezüge, die anderen als Träger objektivierten Wissens und abstrahierter Fertigkeiten. Diese Einbindung dient einer sozialen und sachlichen Problembearbeitung, durch die eine wechselseitige Abgleichung gesellschaftlicher Positionen und Wissensbestände möglich erscheint. Zweitens haben wir gesehen, daß kooperative Politik verschiedene Formen des ›bargaining‹ und ›arguing‹ nutzt, das heißt strategische Verhandlungen zwischen divergierenden Interessen ebenso offensiv einsetzt wie deliberative Diskurse zwischen divergierenden Ziel- und Wertevorstellungen. Schließlich haben wir darauf hingewiesen, daß sich diese vier miteinander verschränkten Kooperationsbeziehungen nicht nur innerhalb formaler Verfahren entfalten. Die weitverzweigte Kooperationspraxis hat vielmehr eigene (informelle oder semiformale) Routinen oder Regeln hervorgebracht, die dieser Praxis einen institutionellen Charakter verleihen und Politik zu einem gesellschaftlichen Prozeß der Willensbildung und Entscheidungsfindung innerhalb und jenseits des Staates machen. Diese Beobachtungen führen uns in ihrer Gesamtheit zu theoretischen und praktischen Problemen, die es hier abschließend zu besprechen gilt. Lassen sich die bisher gesammelten Evidenzen zu einem konsistenten theoretischen Portrait moderner Politik verdichten? Und welche praktischen Konsequenzen hat die untersuchte Entwicklung für die Politik?

6.1. Kooperative Politik als theoretisches Problem:

Bestimmung und Bewertung eines amorphen Phänomens

Gute Theorien haben nach Parsons zweierlei Aufgaben zu erfüllen. Zum einen sollen sie eine angemessene und ausreichende Beschreibung des Gegenstandes in seinen wesentlichen Elementen liefern, zum anderen eine darauf gerichtete Erklärung entwickeln, die auch von prognostischem Wert ist (Parsons, 1973: 31-64). Wie aber sieht eine adäquate theoretische Beschreibung und Erklärung kooperativer Politik aus? Hier stehen wir in der Tat vor Problemen. Denn einerseits sind viele theoretische Beschreibungs- und Erklärungsversuche zu eng gestrickt,

weshalb sie zwar wichtige Wesensmerkmale der Politik einfangen, den kooperativen Charakter, der hier erörtert wurde, aber nicht ausreichend berücksichtigen. Andererseits kann es auch nicht darum gehen, kooperative Elemente durch einen weiten, aber dafür diffusen Begriff des Politischen einzufangen. In der Tat scheint kooperative Politik die theoretische Auseinandersetzung vor Probleme einer zu restriktiven oder zu inflationären Konzeptionalisierung zu stellen. Ohne all die hiermit zusammenhängenden Probleme lösen zu wollen, soll doch im folgenden eine adäquatere theoretische Antwort entwickelt werden. Zu diesem Zweck werden wir uns mit den Kernbegriffen der Politik, der Macht und Herrschaft auseinandersetzen, die institutionellen Beziehungen zwischen Politik und Gesellschaft behandeln, um abschließend eine vorläufige Bestandsaufnahme zu machen. Dabei werden wir hauptsächlich drei Theoriestränge verfolgen, die meiner Meinung nach zentrale Beschreibungs- und Erklärungsmuster anbieten. Die Beschäftigung mit einer institutionalistischen, funktionalistischen und strukturalistischen Sicht auf Politik wird zeigen, daß sich der Blickwinkel sukzessive erweitert, sobald wir uns von der ersten zur dritten Perspektive fortbewegen. Diese Erweiterung führt dazu, daß wir den Kernbereich dessen, was wir als institutionelle Politik verstehen, überschreiten, da es sich bei den beiden letzteren Bezugsrahmen um gesellschaftsanalytische Ansätze handelt. Gerade hierdurch aber kommen Aspekte oder Elemente deutlicher zutage, die uns im Zusammenhang mit unserem Gegenstand, der kooperativen Politik, auch interessieren.

6.1.1. *Politik als Institution, Funktion oder Formation?*

Folgen wir Greven, so hat sich die nordamerikanische Politikwissenschaft früher und eingehender mit dem Phänomen der Macht beschäftigt, während in Deutschland der Staat im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stand (Greven, 1991 a: 125). In Deutschland war Webers Herrschafts-, Rechts- und Bürokratietheorie (und nicht sein eigentliches Machtkonzept) prägend, und mit ihr blieb die Auseinandersetzung mit der Macht sehr stark »an der verfassungsmäßig-rechtlich konstituierten ›Ordnung‹ orientiert« (Greven, 1991 a: 120). Hier kam ein normatives Element ins Spiel, denn die Politik wurde nicht primär als Derivat der Macht betrachtet, sondern eher als institutionelle Ordnung, die der Eindämmung und Lenkung der Macht dient. Gerade deshalb wurde Macht immer wieder demokratiethoretisch diskutiert. Göhlers ideengeschichtliche Aufarbeitung klassischer deutscher Demokratiethorien zum Beispiel verdeutlicht, daß mit Macht sowohl irrationale wie auch rationale Elemente verbunden wurden. Irrational erscheint Macht immer dann, wenn sie als eine Urgewalt, als ungebändigter Kampf der

Interessen oder als Element des Egos in Erscheinung tritt, »so daß nur solche Beziehungen als rational gelten, in denen das Irrationale möglichst ›wegrationalisiert‹ ist« (Göhler, 1991: 49). Das heißt, Macht ist nicht durchweg irrational, denn sie kann durch Institutionen ›rationalisiert‹ werden: zum einen durch die institutionelle Eindämmung von Macht, zum anderen durch Abstrahierung einer allgemeinen, dem Allgemeinwohl verpflichteten Macht. Dies geschieht erstens durch Gesetz und Staat, denn in Hegelscher Diktion ist die staatliche Macht »das gemeinsame Vermögen der Individuen, welches diese als einzelne zugleich übermächtig« (Göhler, 1991: 57). Die persönliche Macht des Staatsmannes oder Politikers ist dann nur noch ein Mittel der Durchsetzung der Macht des Allgemeinen. Zweitens gilt die Demokratie als eine weitere Rationalisierung der Macht (diesmal der staatlichen Macht) mittels Recht und Öffentlichkeit. So »erhebt Demokratie in der Theorie ja den Anspruch – den das Alltagsverständnis zur Kenntnis nimmt und ihm lediglich mißtraut –, die Macht in der Politik möglichst zu neutralisieren« (Göhler, 1991: 45). Denn es ist Aufgabe demokratischer Institutionen, die prinzipiellen Probleme oder Gefahren der Macht- und Herrschaftsausübung zu lösen. Aus diesen Gründen ergab sich eine primär institutionalistische Fokussierung der Politik. »Die fraglos gemachte Voraussetzung der Einhegung aller politisch relevanten Machtkräfte im modernen Verfassungsstaat der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie hat das Interesse der Politikwissenschaft an einer ihrer Grundkategorien massiv zurückgehen lassen« (Greven, 1991 a: 134). Denn das »Problem der Macht, eine der, wenn nicht *die* Frage des geschichtlichen Denkens über Politik, scheint (...) durch die Demokratie selbst gelöst; die Demokratie ist danach die Lösung« (Greven, 1991 a: 108).

Der zweite, soziologische Theoriestrang entspringt dem angelsächsischen Funktionalismus, der uns eine zweite, ganz typische Form des Theoretisierens vorführt. Politik ist aus diesem Blickwinkel auch eine Institution, die sich aber nur funktionalistisch angemessen erklären läßt. Dem institutionellen Beschreibungselement wird folglich ein funktionalistisches Erklärungsargument hinzugefügt, das nach den Aufgaben oder Problemen fragt, die diese Institution für die Gesellschaft zu lösen hat. So übernimmt nach Parsons die Politik die gesellschaftliche Funktion der Zielspezifizierung und -erreicherung, das heißt die Formulierung und Umsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen. Ihre Aufmerksamkeit konzentriert sich folglich auf »the action-conditions of effective goal-attainment, including the availability of the relevant human resources at the level of participating personalities and the general-action grounding of the normative order of the society, coming to focus in its *legitimacy* – especially that of authority – in Max Weber's sense« (Parsons und Platt, 1973: 430).

Auch Parsons interessierte sich also für die institutionalisierte Struktur der ›polity‹, wobei er sich aber primär an den administrativen, exekutiven, legislativen und konstitutionell-judikativen *Funktionen* orientierte, die sich im Prozeß der Modernisierung herausbildeten und ausdifferenzierten (Parsons, 1969: 157-310, 339-342, 487-499). Des weiteren faßt er die Politik als eine *gesellschaftliche* Institution auf (Parsons, 1960: 170-198). Denn im wesentlichen besteht Politik aus institutionalisierten Rollenmustern, die nicht auf einen staatlich zu verstehenden Herrschaftsverband beschränkt bleiben, sondern alle politisch institutionalisierten Rollen (des Staatsbürgers, des Wählers, des Klägers, des Lobbyisten, des Beamten etc.) im Hinblick auf die Bewältigung politischer Funktionen oder Aufgaben umfaßt. In diesem Sinne ist Politik eine funktional ausdifferenzierte Form der gesellschaftlichen Kooperation beziehungsweise Koordination der Gesellschaftsmitglieder. Kooperativ ist und muß Politik nach Parsons auch deshalb sein, da moderne Gesellschaften auf einem institutionalisierten Individualismus beruhen (Parsons und Platt, 1973: 1 f.) und somit auf die voluntaristische Partizipation der Individuen als Träger spezifischer Rollen und Ressourcen angewiesen bleiben.

Politik manifestiert sich damit nicht bloß in Form des Staates, sondern in Form einer ›Polity‹, die er zudem als eine über soziale Rollen konstituierte gesellschaftliche Institution versteht (Parsons, 1969: 354-359). Diese Kooperation ist aber zugleich strukturell und funktional spezialisiert, da sie über politische Rollen kanalisiert und auf die Funktion der Zielerreichung konzentriert bleibt. Parsons' Konzeption der Politik ist folglich institutionell weit gefaßt, aber gleichzeitig in bezug auf die politische Funktion sehr eng geführt. Parsons geht in der Tat von *einer* Funktion der Politik, zudem auch noch von einer *ordnenden* Funktion aus. Denn Macht oder Herrschaft beruhen auf dem Vermögen, Gehorsam zu erzielen, und dies setzt die Gültigkeit und Autorität einer legitimierenden normativen Ordnung voraus: »Institutional order is possible only if there is some consensus on the relevant values and the basic patterns of cultural orientation with which these are associated« (Parsons und Platt, 1973: 1 f.). Gleichzeitig aber obliegt es der Politik, diesem voluntaristischen Konsens im Hinblick auf die Zielfindung und -verwirklichung Geltung und Kontinuität zu verschaffen (Parsons, 1969: 487-505). Politik ist damit eine über Machtansammlung und -gebrauch geregelte voluntaristische Kooperation der Gesellschaftsmitglieder.

Die Vorstellung einer institutionell konsistenten, gar ›voluntaristischen‹ Ordnung im Sinne Parsons' ist nicht unkritisiert geblieben. Gegen das Konzept der Politik als Funktion läßt sich in der Tat ein dritter, neostrukturalistischer Theoriestrang anführen, für den Politik eher ein Feld oder eine Formation der (symbolisch begründeten) Herrschafts-

ausübung ist. Gerade das Webersche Argument, daß politische Ordnungen auf ihrer Autorität oder Geltung beruhen (Weber, 1980: 16-28), das von Parsons offensiv als Grundlage seines voluntaristischen Bezugsrahmens herangezogen wurde (zum Beispiel Parsons und Platt, 1973: 430), wird von Pierre Bourdieu aufgegriffen, um zu untermauern, daß es soziologisch notwendig ist zu klären, worauf politische Herrschaftsverhältnisse beruhen. Ist Gehorsam (oder gar ein voluntaristisches Einverständnis) das Kennzeichnende politischer Herrschaft, so kommt es gerade darauf an, die sozialen, kulturellen oder symbolischen Grundlagen dieser Herrschaftsverhältnisse zu analysieren. Staat und Politik können nur adäquat verstanden werden, wenn die beteiligten Klassen und die zugrundeliegenden Strategien der Reproduktion von ökonomischem, kulturellem oder sozialem Kapital – von Marktmacht oder sozialer Macht, wie es Weber (1980: 544) genannt hat – mit berücksichtigt werden. Die Interdependenzen zwischen der Reproduktion politischer, kultureller und symbolischer ›Güter‹ tritt damit ins Zentrum des Interesses.

Noch radikaler hat es Michel Foucault formuliert, denn seiner Meinung nach gibt es keinen konkreten Ort der Politik mehr; viel eher liegt eine diffuse Formation der Machtgenerierung und -ausübung vor. Aus diesem Grund kritisiert er die üblichen Vorstellungen oder Theorien der Politik und Macht, hängen diese der Idee des Staates immer noch nach:

»Im Grunde ist die Repräsentation der Macht über die unterschiedlichen Epochen und Zielsetzungen hinweg doch im Bann der Monarchie verblieben. Im politischen Denken und in der politischen Analyse ist der Kopf des Königs noch immer nicht gerollt. Daher rührt die Bedeutung, die man in der Theorie der Macht immer noch dem Problem des Rechts und der Gewalt beimißt, dem Problem des Gesetzes und der Gesetzeswidrigkeit, des Willens und der Freiheit und vor allem dem Problem des Staates und der Souveränität« (Foucault, 1983: 110).

Im Sinne Foucaults läßt sich argumentieren, daß der Staat in eine Reihe von Diskursen eingebunden ist, die für die Regierbarkeit der Gesellschaft von konstitutiver Bedeutung sind (Foucault, 1993 a, 1993 b). Und folglich basiert die Machtgenerierung und -ausübung auf einem breiten Interaktionsgefüge, in dem kollektiv Bindendes definiert, vorstrukturiert, internalisiert und kontrolliert wird, ohne notwendigerweise entschieden, verabschiedet oder implementiert werden zu müssen. Er versteht daher unter Macht nicht eine Regierungsmacht im Sinne einer Institution oder eines gesamtgesellschaftlichen Herrschaftsverbands. Vielmehr definiert er Macht anhand von Kräfteverhältnissen, Strategien und Dispositiven. »Die Macht ist der Name, den man einer komplexen strategischen Situation in einer Gesellschaft gibt« (Foucault, 1983: 114).

Bewegen wir uns also von der ersten zur dritten Konzeption, so ent-

fernt sich der Begriff der Politik immer stärker vom Staat beziehungsweise vom politischen Institutionenkomplex. Politik wird in funktionalistischer Perspektive im Hinblick auf die zugrundeliegende Funktion definiert, das heißt die Festlegung und Umsetzung kollektiv verbindlicher Ziele. Zweifellos spielen (staatliche) Institutionen bei dieser Funktionserfüllung eine zentrale Rolle, dennoch unterstellt ein funktionalistischer Bezugsrahmen, daß auch nichtstaatliche Akteure politische Funktionen übernehmen können, was im Bereich kooperativer Politik evident wurde. Gesellschaftliche Akteure können als Partner an der Bestimmung und Umsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen mitwirken (zum Beispiel im Sinne beiderseitiger Kontrakte) oder diese Entscheidungsfindung und -implementation (zum Beispiel mittels freiwilliger Vereinbarungen) übernehmen beziehungsweise übertragen bekommen. Politik kann in diesem Sinne nicht mehr ausschließlich Institutionen zugesprochen werden; viel allgemeiner funktioniert Politik aufgrund institutionalisierter Rollenmuster oder Handlungsorientierungen, die von einer Vielzahl von (staatlichen aber auch nichtstaatlichen) Akteuren übernommen werden können. In funktionalistischer Perspektive ließe sich dann schlußfolgern: Welche Entscheidungen von wem getroffen oder umgesetzt werden, hängt davon ab, was für die Zielerreichung selbst funktional ist.

Obschon sich das funktionalistische Grundargument in dem oben ausgeführten Sinne weiterentwickeln läßt, um der Struktur kooperativer Politik gerecht zu werden, so stößt der systemtheoretische Funktionalismus bei diesem Gegenstand jedoch an seine Grenzen. Denn er unterstellt eine politische Ordnung, die über einen Wertekonsens (Parsons) oder eine autopoietische Operationslogik (Luhmann) hochgradig integriert und auf die eine Funktionserfüllung spezialisiert ist. Eine Staatszentrierung ist hier unvermeidlich, wie wir noch ausführen werden. Dies kollidiert einerseits mit der graduellen Diversifizierung und Fragmentierung politischer Arenen und Steuerungsmodi, die mit der kooperativen Umwertung der Politik einhergehen und den Staat bloß noch zu einer (wenngleich dominanten) Steuerungsoption machen. Andererseits geht diese Entwicklung auch mit einer Ausweitung politischer Räume einher. Denn Politik ist eine institutionalisierte Form der Regelung kollektiver, genauer noch: öffentlicher Belange, da private Angelegenheiten nur regelungsrelevant werden, sofern sie den Bereich des zwischenmenschlichen Zusammenlebens oder gesamtgesellschaftlichen Lebens betreffen. Als wichtigste Institution differenzierte sich zweifelsohne der Staat heraus, der aber über die zunehmende Bedeutung des Rechts, der Medienöffentlichkeiten und Zivilgesellschaft stetig in einen erweiterten politischen Raum der gesellschaftlichen Selbstregulierung öffentlicher Belange eingebunden wurde. In diesem erweiterten politischen Raum werden Diskurse zu einem wichtigen Medium und Ort der politischen

Willensbildung und Entscheidungsfindung – und damit der politischen Herrschaft. Wir haben dies im Hinblick auf die allenthalben stattfindenden Fach- oder Sachdiskurse beobachtet, aber auch in bezug auf öffentliche Mediendebatten, Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung oder Konfliktlösung sowie institutionalisierte Verhandlungen und Politikdialoge. Nicht unerheblich ist es, daß die Erweiterung des politischen Raumes mit einer symbolischen und ideologischen Umwertung des Staates einherging, bei der seine Planungs-, Management- oder Moderierungsaufgaben hervorgehoben wurden. Es ist davon auszugehen, daß sich im Zuge dieser Entwicklung politische Konfliktlinien und Gelegenheitsstrukturen verschieben, weshalb sich die Machtchancen für einzelne Akteure sowie die Herrschaftsbeziehungen zwischen ihnen verändern. Folgen wir den neostrukturalistischen Argumenten, so kommt hier eine ganz zentrale Grundlage politischer Herrschaft ins Blickfeld. Einerseits ist es wichtig zu berücksichtigen, daß diese Diskurse nicht herrschaftsfrei sind, da es sich um asymmetrische und restriktive Diskursformationen handelt. Andererseits sind diese Diskurse auch ein Mittel der Vermachtung – im Sinne einer Herrschaft kraft Wissens im besonderen, im Sinne einer symbolisch vermittelten Definition, Internalisierung und »Normalisierung« eines spezifischen Legitimationsglaubens im allgemeinen.

Wir können also vorläufig zusammenfassen, daß sich der politische Raum und die politischen Prozesse im Zuge der kooperativen Umwertung zusehends verändert beziehungsweise verschoben haben, und die hier vorgestellten theoretischen Perspektiven eröffnen wichtige analytische Ebenen oder Aspekte. Denn Politik reicht mittels der zugrundeliegenden Funktionen und Rollen, Strategien oder Dispositive weit über die Institutionen des Staates hinaus, um sich als gesellschaftlicher Kooperations- oder Kommunikationszusammenhang zu etablieren. Diese sehr allgemeine Umschreibung bedarf allerdings der Konkretisierung, weshalb wir uns nun den Begriffen der Macht und Herrschaft in ähnlicher Intention zuwenden wollen.

6.1.2. *Macht als Ressource, Medium oder Dispositiv?*

Folgen wir Weber, so meint Macht »jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen«, wobei Herrschaft als Form legitimer Machtausübung die Chance impliziert, »für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden« (Weber, 1980: 28). Machtgenerierung und -ausübung ist daher an einen Herrschaftsverband gebunden, der zwar auf den Einsatz von Gewalt rekurrieren kann, hierauf aber aufgrund der Legitimität und Autorität der Herrschaftsordnung im Alltag wei-

testgehend verzichten kann. Gewalt wird folglich durch Legitimität oder Autorität ergänzt, zum Teil ersetzt.

Die besprochenen theoretischen Perspektiven unterscheiden sich jedoch deutlich voneinander, wenn die Qualität der Macht und die Logik der Herrschaftsausübung näher umschrieben werden sollen. Erstens basieren die meisten akteurs- und institutionentheoretischen Bezugsrahmen auf einer Konzeption von Macht als Ressource. Hier erwerben politische Institutionen Macht, zunächst durch die Konzentration militärischer und polizeilicher Gewalt, sodann durch die rechtliche Einschränkung und Autorisierung ebendieses Zwangs mittels legislativer, exekutiver und judikativer Verfügungen. Im Sinne des Charismas ist Macht zwar auch ein persönliches Attribut, das an konkrete Personen gebunden ist. Relevanter für moderne Gesellschaften ist aber Macht als institutionalisierte Ressource. Denn Institutionen bündeln Macht, um sie an bestimmte Personen als Amtsträger zu verteilen. Hierdurch schaffen Institutionen gerade auch die Gefahr des Machtmißbrauchs, da Einzelpersonen oder Gruppierungen die ihnen übertragene Macht für eigene Zwecke nutzen können (zum Beispiel Blau und Meyer, 1956). Akteurstheoretische und institutionalistische Konzeptionen, die Macht als Ressource verstehen, bleiben deshalb auch engstens an Überlegungen über den (richtigen) institutionellen Umgang mit der Macht geknüpft. Denn wie wir sahen, geht es in dieser Perspektive um das »Problem von Machtbegrenzung und Machtkontrolle, das die in Demokratien mit hoher Wahrscheinlichkeit aufreißende Kluft zwischen der formellen Legitimitätsquelle (dem Volk) und den tatsächlichen politischen Machtstrukturen thematisiert« (Schiller, 1991: 143).

Dieser Bezugsrahmen, der ein Element der Weberschen Definition aufgreift, indem er Macht als instrumentelles und institutionell gelenktes Herrschaftsverhältnis konzipiert, konzentriert sich daher auf die Frage nach dem Durchsetzungsanspruch und Sanktionspotential politischer Macht. »Die Machtanalyse muß dieses gesamte Beziehungsmuster von *Dominanz und Akzeptanz* (dominance/compliance) aufhellen, insbesondere die Bedingungen der Hinnahmefähigkeit klären« (Schiller, 1991: 146). Bezeichnend ist aber, daß Gehorsam und Gefolgschaft in dieser akteurstheoretischen und institutionalistischen Perspektive auch als Ressource verstanden werden, mit der gesellschaftliche Akteure letztlich mitregieren können – und dies nicht nur, weil sie kraft demokratischer Verfahren (Wahlen, Anhörungen, Klagen u. ä.) in die Willensbildung und Entscheidungsfindung periodisch eingebunden werden; sondern auch, weil die Handlungsfähigkeit des Staates und die Implementierbarkeit seiner Maßnahmen von einer situativ zu sichernden Gefolgschaft abhängen. Macht tritt hier als eine Verhandlungsressource in Erscheinung. Gesellschaftliche Akteure können sie immer gewinnbringender in die Waagschale werfen, je stärker sich Regieren

innerhalb horizontal verflochtener Netzwerke staatlicher und nicht-staatlicher Akteure (Benz, Scharpf und Zintl, 1992) oder innerhalb kompetitiver oder konsensorientierter Verhandlungsdemokratien entfaltet (Holtmann und Voelzkow, 2000 b). Für Luhmann ist diese Entwicklung Folge der Diffusion gegenläufiger Macht,

»die sich nicht auf Zwangsmöglichkeiten, sondern auf Kooperations- und Entlastungsbedürfnisse stützt: Das entscheidungsbetroffene Publikum beeinflusst durch organisierte Verbände die Verwaltung; diese leistet für die Politik ›Formulierungshilfe‹ und der Politiker definiert für das Publikum die Alternativen, über die in der Wahl zu entscheiden ist. Wenn man sie an der Zahl ausgeschiedener Alternativen mißt, scheint – im einzelnen ist das natürlich eine empirische Frage – diese gegenläufige Macht zumindest in Entscheidungsbereichen von hoher Komplexität die größere Macht zu sein« (Luhmann, 1969 a: 166).

In akteurstheoretischer Diktion tritt Macht daher als *Verhandlungsmacht* auf. Denn immer wenn Gefolgschaft oder Gehorsam verweigert wird und eine verhandlungsbasierte Lösung gesucht wird, kommt eine Handlung oder Ressource zum Tragen, die als Macht im weitesten Sinne definiert wird. Hier haben wir es mit vielfältigen (materiellen, ideellen, affektiven etc.) Ressourcen oder Kapitalien zu tun, denn im Prinzip kann alles eine Machtressource sein (zum Beispiel Wissen, Geld, Ideen, Symbole, Kontakte, emotionale Appelle, Wertbindungen). Aus diesem Grund stellt sich die Frage, worauf die politische Qualität der Macht nun konkret beruht. Im allgemeinen muß eine Beeinflussung kollektiv bindender Entscheidungen vorliegen, wobei Macht immer dann zur Anwendung kommt, wenn ein Mindestmaß an wirkungsvoller Einbringung oder Durchsetzung der eigenen Position vorliegt. Doch wie läßt sich im besonderen klären, ob eine solche politische Machtqualität vorliegt? Die akteurs- und handlungstheoretische Perspektive neigt dazu, dies durch einen Verweis auf die Intentionen der handelnden Subjekte zu beantworten, wonach Handlungen oder Ressourcen durch die implizite oder explizite Zielsetzung der Akteure (zum Beispiel die Nutzung von Wissen zur Einflußnahme) ihren politischen Machtcharakter erhalten. Hierdurch geht diese Perspektive von einer durchweg teleologischen, instrumentellen und intentionalen Qualität des Politischen aus, die zumeist unterstellt, aber selten systematisch belegt wird. Die funktionalistische Perspektive hat sich demgegenüber dafür entschieden, die politische Qualität von Handlungen nicht den Akteuren und ihren Intentionen zuzuordnen, sondern primär den Institutionen und ihren Rollen, insofern als die politische Qualität in institutionalisierten Rollenerwartungen oder -zwecken angelegt ist. Politisch agiert jemand, der als Politiker, Wähler, Lobbyist, Kläger etc. agiert, da er hierdurch institutionelle Rollen oder Formen der Machtanwendung nutzt.

Gerade der systemtheoretische Funktionalismus hat diese Sichtweise fortentwickelt, indem nun nicht mehr (akteursbezogene) Intentionen oder (institutionalisierte) Zwecke das Politische definieren, sondern Handlungs- oder Kommunikationseffekte, wie dies in programmatischer Form von Luhmann vorgeschlagen wurde. Seine grundsätzliche Kritik an der intentional orientierten Akteurstheorie ließ ihm nämlich keine andere Wahl, als die Perspektive umzukehren und die politische Qualität von Kommunikationen von den Wirkungen aus zu definieren. Denn nun wird jede Handlung oder Kommunikation – auch gegen die Intention der betreffenden Akteure – politisch, die Resonanz beim politischen System erzeugt. Folglich beeinflussen Akteure die Politik, und das heißt bei Luhmann: die Besetzung von Ämtern, durch vielerlei Handlungen oder Kommunikationen, die zum Teil nicht als Machtanwendung intendiert waren. Bei der Bestimmung der Macht wird der Blick hierdurch von den Akteuren auf die Institutionen und die Funktionslogik des politischen Systems umgeschwenkt.

Wie wir noch sehen werden, führte die beschriebene institutionalistische und später systemtheoretische Engführung des Funktionalismus dazu, daß die Theorie der Macht auf hochgradig institutionalisierte und systemische Prozesse der Machgenerierung und -ausübung beschränkt wurde. Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist die Feststellung, daß Macht in modernen Gesellschaften ›normalisiert‹ und hochgradig geregelt ist. »Das Alltagsleben einer Gesellschaft ist in sehr viel stärkerem Maße durch Rekurs auf normalisierte Macht, namentlich auf Rechtsmacht, bestimmt als durch brutalen und eigensüchtigen Machtgebrauch« (Luhmann, 1988: 17). Damit wird unterstrichen, daß Macht nicht nur ein Mittel oder eine Ressource zur Beeinflussung oder Durchsetzung konkreter Entscheidungen auch gegenüber Widerstand ist. Viel entscheidender ist Webers Hinweis, daß Macht an einen Herrschaftsverband gebunden ist, der eine spezifische Problemstellung zu bewältigen hat: den Fortbestand des Verbandes und seiner normativen Ordnung.

»Die Selektion, Durchführung und Durchsetzung von Entscheidungen (Ordnungen), die für alle Mitglieder eines Verbandes (Kollektivs) und für jedes Handeln auf einem angebbaren geographischen Gebiet verbindliche Geltung beanspruchen, *obwohl sich zu ihnen Alternativen denken lassen*, kann man als spezifische Problemstellung eines politischen Verbandes und des in ihm stattfindenden politischen Handelns fassen« (Münch, 1984: 313).

Damit wird argumentiert, daß Macht nicht aus den konkreten Handlungen und Interaktionen der beteiligten Akteure hervorgeht, denn diese setzen bereits eine kollektive Ordnung voraus, die die Anwendung der Macht durch die Machthaber und die Annahme der Weisungen durch

die Machtunterworfenen als zwei aufeinander bezogene Handlungsselektionen konstruiert. »Vor diesem Hintergrund muß man die Spezialisierung eines Mediums begreifen, das die Übertragung von Handlungsselektionen auf Handlungsselektionen leistet, also *beide* Partner voraussetzt als Systeme, denen ihre Selektion als Handlung zugerechnet wird« (Luhmann, 1988: 21). In sozialen Systemen ist Macht nach Parsons hochgradig ›normalisiert‹, denn die Generierung und die Verwendung von Macht werden durch vielfältige institutionelle Regeln und normative Rollenmuster gelenkt. Darüber hinaus argumentiert Parsons, daß Macht ebenso wie Geld ein symbolisch generalisiertes Kommunikationsmedium ist, das in Analogie zur Sprache die Probleme der Handlungsorientierung, -selektion und -koordinierung zu bewältigen hilft. Legitime Macht meint demnach ein verallgemeinertes Gefolgschaftspotential für bindende Entscheidungen, das dann in die konkrete Entscheidungsfindung investiert werden kann.

»Power, then, is generalized capacity to secure the performance of binding obligations by units in a system of collective organization when the obligations are legitimized with reference to their bearing on collective goals and where in case of recalcitrance there is a presumption of enforcement by negative situational sanctions – whatever the actual agency of that enforcement« (Parsons, 1969: 361; auch Münch, 1984: 525).

Voraussetzung für ein solches Medium ist eine kollektive Ordnung, innerhalb deren sich eine generalisierte Gefolgschaft institutionell generieren und reproduzieren läßt. Macht muß deshalb periodisch legitimiert werden (Habermas, 1981 II: 404-407), auch wenn aufgrund der Geldanalogie immer mit Deflations- und Inflationstendenzen politischer Macht zu rechnen ist (Münch, 1984: 518-529; 1995: 159-177). Insgesamt aber ist eine über das Medium Macht organisierte Politik im einzelnen Entscheidungsfall weniger umkämpft und stärker am Erfolg orientiert, denn ein symbolisch generalisiertes Medium entlastet die Politik von einer verständigungsorientierten Handlungskoordination (Habermas, 1981 II: 407-419).

Differenzierungstheoretisch wird deshalb argumentiert, daß sich das politische System über Macht reproduziert (Parsons, 1969: 354-369). Der Austausch mit den anderen funktional spezialisierten Systemen wird deshalb als eine medial gesteuerte Interpenetration konzipiert: Auf Grundlage einer Transformation der Medien werden systemische Leistungen ausgetauscht, ohne die Medien und ihre Codes innerhalb der Subsysteme zu verändern. In der Parsonsschen Diktion beruht das politische System damit auf Machtgenerierung und -anwendung, muß sich aber im Hinblick auf nicht-politische Institutionen begründen oder legitimieren. Das heißt, eine Letztbegründung der Macht kann nicht in sich selbst liegen (zum Beispiel auch Habermas, 1981 II: 407-419; Münch,

1984: 311-380). Luhmann hingegen verabschiedet sich von der Interpenetration, denn Macht und Politik fußen weder auf einem gesellschaftlichen Wertekonsens, noch kann Politik durch ihn begründet werden. Ein generelles Einverständnis läßt sich politisch nicht mehr pauschal abfragen, sondern nur noch partikular testen (Luhmann, 2000: 51-54). Die Politik operiert also autopoietisch über Machteinsatz und (erzielte oder verweigerte) Gefolgschaft, weshalb die Systemreproduktion von Unsicherheiten und Unwägbarkeiten begleitet wird. So »dient das Aufeinanderverwiesensein von gezeigter Drohmacht und kommunikativ geäußelter Zustimmung beziehungsweise Ablehnung als im System selbst erzeugte Ungewißheit« (Luhmann, 2000: 67).

Die systemtheoretische Perspektive erweitert und begrenzt den Blick auf politische Macht. Denn einerseits gehen alle für das Funktionieren des politischen Systems notwendigen Handlungen oder Kommunikationen in die Machtgenerierung und -anwendung ein. Andererseits aber ist Macht ein institutionell und funktional sehr spezialisiertes Medium, das nur innerhalb des politischen Systems mit seiner spezifischen Problemstellung Anwendung findet. Während Parsons und Münch auf die empirischen Interpenetrationsbeziehungen zwischen analytischen Subsystemen verweisen, grenzt Luhmann den Blick autopoietisch noch weiter ein, denn Nicht-Politische ist nur relevant, sofern diese nicht-politische Kommunikation an Machtkommunikation anschlussfähig ist, das heißt sofern sie im Hinblick auf Machtgewinnung und -erhalt Resonanz erzeugt und in die Operationslogik des politischen Systems übersetzt werden kann (Luhmann, 1986: 167-182). Die Einheit eines Interaktionszusammenhangs zwischen Politikern, beratenden Wissenschaftlern und konsultierten Interessengruppen, die von Parsons nur in analytischer Absicht systemtheoretisch ausdifferenziert wurde, ist nach Luhmann jenseits der ›face-to-face encounters‹ nur noch eine empirische Illusion, die die Gleichzeitigkeit eigenständiger und nur lose verkoppelter Systemoperationen verdeckt (Luhmann, 2000: 372-406).

Für die dritte von uns herangezogene theoretische Perspektive erscheint die systemtheoretische und funktionalistische Theorie deshalb als stark verkürzend, legt sie doch eine kategoriale und bloß definitivische Grenze zwischen Politischem und Nicht-Politischem fest, womit sie wesentliche Merkmale der Macht übersieht. Dieser ›strukturalistischen‹ Konzeption geht es dabei nicht um direkte Kausalitäten zwischen verschiedenen Sphären (zum Beispiel Wahrheitsdiskurse, kapitalistische Produktion und Macht) – eine Herangehensweise, die Luhmann gerne als Gegenposition zu seiner funktionalistischen Theorie der Autopoiesis nennt (Luhmann, 1984: 607-616). Dieser ›strukturalistischen‹ Konzeption geht es vielmehr um die Wechselwirkungen, in die Macht und Herrschaft substantiell eingebunden sind. Foucaults Werk zum Beispiel ist ganz auf diesen Problemhorizont ausgerichtet, denn er interessiert

sich für die Wechselbeziehungen zwischen Macht und Wissen, womit er aber weder auf die Ununterscheidbarkeit beider Bereiche noch auf direkte Kausalbeziehungen zwischen ihnen verweisen wollte. »Hätte ich gesagt oder sagen wollen, daß das Wissen die Macht ist, so hätte ich es gesagt und dann hätte ich nichts weiter zu sagen gehabt, denn wenn ich sie identifiziert hätte, hätte ich mich nicht mehr anstrengen müssen, ihre verschiedenen Beziehungen aufzuzeigen« (Foucault, 1989: 26). Zwischen Machtstrukturen und Wissensformen kann man demgegenüber nur »Verhältnisse, Beziehungen der Bedingung und nicht der Verursachung und schon gar nicht der Identität feststellen« (Foucault, 1989: 27). Solche Wechselwirkungen sind nun für diese ›strukturalistische‹ Position das Kennzeichnende an der Macht – und wie Bourdieu betont hat, darf man diese Verhältnisse auch keinesfalls ignorieren, will man den Illusionen der Macht nicht selbst zum Opfer fallen (Bourdieu, 1989, 1997).

Foucault wird hier als Beispiel einer strukturalistischen Konzeption vorgestellt, weil er an den (strategischen) Relationen zwischen Akteuren, noch eher aber zwischen Ideen und Begriffen, Wissensformen und -vorräten usw. interessiert war. Seinen ideengeschichtlichen Analysen zufolge sind soziale Ordnungen auch und gerade diskursiv konstituierte Herrschaftsverhältnisse, aufgrund deren bestimmte Ideen, Weltdeutungen und Wissensbestände mit einer bestimmten Form der Machtgenerierung und -ausübung in Verbindung stehen. Die machtdurchsetzte Diskursordnung stellt damit ein Kräftefeld dar, in dem sich Personen und Institutionen bewegen. Macht konzentriert sich deshalb auch nicht auf (politische) Personen und Institutionen, sondern durchzieht die gesamte Gesellschaft als Kräftefeld, weshalb Foucault für eine Analyse der Mikrophysik der Macht votierte.

»Das Studium dieser Mikrophysik setzt nun voraus, daß die darin sich entfaltende Macht nicht als Eigentum, sondern als Strategie aufgefaßt wird, daß ihre Herrschaftswirkungen nicht einer ›Aneignung‹ zugeschrieben werden, sondern Dispositionen, Manövern, Techniken, Funktionsweisen; daß in ihr ein Netz von ständig gespannten und tätigen Beziehungen entziffert wird anstatt eines festgehaltenen Privilegs« (Foucault 1976: 38).

Er griff den Begriff des Dispositivs wegen seiner militärischen Konnotationen auf, denn er wollte auf die strategischen Beziehungsgefüge verweisen, in die »Diskurse, Institutionen, architektonische Maßnahmen, wissenschaftliche Aussagen, philosophische, moralische und philanthropische Lehrsätze« eingebunden sind (Foucault, 1978: 122). Eine solche Analytik ist an der induktiven Herausarbeitung konkreter Machtkonstellationen interessiert, weshalb er dazu rät, die in Diskursen verankerten Wechselwirkungen von Macht und Wissen »als eine Serie diskontinuierlicher Segmente zu betrachten, deren taktische Funktion weder

einheitlich noch stabil ist« (Foucault, 1983: 122). Von einer Herrschaftsordnung zu sprechen hieße, die vielen Brüche, Diskontinuitäten und Widersprüche dieser situativen Konstellationen und Dispositive zu übersehen (Foucault, 1970, 1983: 101-138, 1993 b).

Diese Analytik der Macht, die sich für die strategischen Beziehungen im Kräfteverhältnis zwischen Wissen und Macht, Subjekt und Gesellschaft interessiert, ist bezeichnenderweise von Baudrillard aufgegriffen und heftig kritisiert worden (Baudrillard, 1983). Denn das ehemals geltende Modell der Macht kraft Rechts wird nicht durch strategische Dispositive ersetzt, wie Foucault (1983: 120-124) meint. Vielmehr wird es nach Baudrillards Meinung durch die Hyperrealität der Macht aufgelöst. »Foucault entlarvt alle diese zweck- und kausaloorientierten Illusionen bezüglich der Macht, aber er entlarvt nicht die Macht selbst als Trugbild« (Baudrillard, 1983: 49). Wenn Foucault von der Mikrophysik der Macht spricht, hält er damit nur die Illusion einer realen Machtgrundlage am Leben, wo doch Macht jedweder Realität entbehrt und nur noch ihre eigene Symbolisierung oder Simulation betreibt (Baudrillard, 1988).

»Es ist also vergeblich, der Macht nachzulaufen oder endlose Diskurse über sie laufen zu lassen, denn auch sie gehört von nun an ins heilige Reich des Scheins. Auch sie soll nur noch verbergen, daß nichts mehr von ihr übrig ist, anders gesagt: daß das Politische seinen Zenit überschritten hat und jetzt, auf der Kehrseite des Zyklus, seinen Niedergang erfährt: die Zurückbiegung der Macht in das trügerische Bild ihrer selbst« (Baudrillard, 1983: 62).

In der Tat läßt sich an beiden Autoren eine Perspektivenverschiebung bei der Analyse politischer Macht feststellen. Herrschaft gründet nicht auf der normativen Gültigkeit und Legitimität der (voluntaristischen) politischen Ordnung. Viel grundsätzlicher gründet Herrschaft nach Foucault auf der Definition des Subjekts (seiner Bedürfnisse, Wünsche und Selbstbeschreibungen) und der Gesellschaft (das, was als gesellschaftlich gültig, wahr oder richtig betrachtet wird), weshalb Wissen und Identität, Wahrheits- und (Selbst-)Erkenntnisdiskurse zu einem zentralen Ort der Vermachtung werden. Es ist die symbolische Ordnung der gesellschaftlichen Wirklichkeit und der Identität des Subjekts, die zum Gegenstand von Macht und Herrschaft werden (Foucault, 1983, 1993 a). Macht wird also zur *Definitionsmacht*. Baudrillard unterstreicht nun diese symbolische Dimension der Macht, um ihr aber den Verweisungscharakter vorzuenthalten, denn Zeichen bedeuten nichts mehr Reales, sondern eben nur noch andere Zeichen (Baudrillard, 1988). Die Macht besteht folglich aus der Simulation einer Realität, die sie nicht mehr repräsentiert. Sie ist zur *Macht der Verschleierung* oder Verzauberung geworden, die es in aufklärerischer Intention selbst zu entschleiern gilt.

Diese besondere Qualität der Macht steht auch im Zentrum von Pierre Bourdieus Werk, wobei er sich stärker an der klassischen Frage von Weber nach den Bedingungen legitimer Herrschaft orientiert. Für ihn ist die ungleiche Verteilung von (ökonomischen, kulturellen und sozialen) Kapitalien ein Ausdruck strukturell gefestigter Herrschaftsbeziehungen innerhalb des sozialen Raums (Bourdieu, 1983), die allerdings erst durch Institutionen (Ausbildungssystem, Staat etc.) eine Legitimation und damit eine symbolische Anerkennung erhalten. Denn die sozialen Positionen, die die einzelnen Akteure aufgrund der von ihnen akkumulierten Kapitalien einnehmen, erscheinen so lange als bloß persönlich erworben und damit nicht sozial anerkannt, solange sie nicht institutionell verankert und objektiviert werden:

»l'institutionnalisation substitue les relations strictement établies et juridiquement garanties entre des positions reconnues, définies par leur *rang* dans un espace relativement autonome des positions et existant de leur existence propre, distincte et indépendante de leurs occupants actuels et potentiel, eux-mêmes définies par des *titres* qui, comme les titres de noblesse, les titres de propriété ou les titres scolaires, les autorisent à occuper ces positions« (Bourdieu, 1980: 227).

Durch Institutionen erwerben Personen eine Berechtigung zur Akkumulation von Kapitalien in ihrer Qualität als Träger institutionalisierter Statuspositionen oder Ämter. Denn der Erwerb von Titeln, Kompetenzen und Auszeichnungen wird nun autorisiert und mit ihm die klassenspezifischen Strategien der Kapitalakkumulation und Reproduktion der Herrschaft. Die krude Macht der Aneignung, Ausbeutung und Akkumulation wird durch die Institutionalisierung kulturell und symbolisch sublimiert und wieder verzaubert, denn die Machtausübung wird nun gerade auch an sozial wertgeschätzte Qualifikationen, Lebensstile oder Geschmäcker geknüpft, durch welche Herrschaft eine besondere symbolische Berechtigung und Anerkennung erhält. »In diesem Fall sieht man deutlich, welche schöpferische Magie sich mit dieser *institutionalisierten Macht* verbindet, der Macht, Menschen zu veranlassen, etwas zu sehen und zu glauben oder mit einem Wort, etwas *anzuerkennen*« (Bourdieu, 1997: 62).

Die besondere Qualität moderner Herrschaft besteht folglich aus einer *symbolischen Macht*, die die bestehende Ordnung als richtig, sinnvoll und/oder einzig denkbar verzaubert. Diese kulturell und symbolisch legitimierte Macht, die sich auf Institutionen, sozialen Habitus und Sprache und damit auf die geltende Sicht der Welt stützt, zeichnet sich gerade durch die Leugnung jeglichen (ökonomischen, politischen, kulturellen) Interesses aus. Denn eine Akkumulation weiterer Kapitalien und weiterer Macht erscheint hier als eine notwendige, aber nicht intendierte oder interessierte Folge institutionell anerkannter Positio-

nen und Tätigkeiten. In diesem Sinne argumentiert Bourdieu, daß die effektivste Herrschaftsform auch die legitimste ist, denn sie beruht auf einer Strategie der »gratuité et du désintéressement« (Bourdieu, 1980: 231), der Zweckfreiheit und Uninteressiertheit.

Diese drei Konzepte politischer Macht verdeutlichen alle auf ihre Weise eine theoretische Problematik. Auf der einen Seite ist Herrschaft durch eine starke Institutionalisierung gekennzeichnet, durch die die Macht an einen rechtlich verankerten Herrschaftsverband geknüpft und damit normalisiert wird. In diesem Fall haben wir es mit Rechtsmacht zu tun (Luhmann, 1988: 17), die sich im Hinblick auf Staatlichkeit relativ gut abgrenzen und im Hinblick auf institutionelle Orte und Verfahren der Machtgenerierung, -ausübung und -legitimierung gut benennen läßt. Auf der anderen Seite aber verschwimmen die klaren Konturen, sobald wir uns der Herrschaft als einem gesellschaftlich bedingten Prozeß zuwenden. Insbesondere die Aspekte der Legitimation und Gefolgschaft lassen erkennen, daß Macht wesentlich mehr voraussetzt als ein rechtlich fixiertes und normalisiertes Gewaltmonopol. Unabhängig davon, ob man Macht als Ressource, Medium oder Dispositiv konzipiert, so erscheint sie doch stets als ein gesellschaftlich generiertes Druckpotential mit einer eigenen Ökonomie der Gewalt. Denn die Legitimität der Herrschaft setzt eine »freiwillige« Gefolgschaft prinzipiell voraus, die durch Gewaltanwendung zwar mobilisiert, aber nicht in ihren legitimatorischen Grundlagen und voluntaristischen »commitments« generiert werden kann (Parsons, 1969: 439-472; Münch, 1984: 311-314). Zudem ist daran zu erinnern, daß Gefolgschaft nicht nur pauschal über politische Verfahren der Legitimierung gesichert werden kann (Luhmann, 1969 b), sondern im Hinblick auf die Umsetzung bindender Entscheidungen und die Aktivierung entsprechender gesellschaftlicher Ressourcen in Form eines konkreten und situativen Gehorsams generiert werden muß. Dieser Aspekt ist im Kontext der vorliegenden Untersuchung von besonderer Bedeutung, setzt kooperative Politik doch nicht nur auf die periodische Sicherung einer verallgemeinerten Gefolgschaft, sondern auch auf den entscheidungsspezifischen Gehorsam und die situative Mitgestaltung. Beide Elemente aber sind hochgradig konditionale Phänomene, und diese Gefolgschaft und Partizipation können »medial« nicht generell gesichert und gehörtet, sondern müssen situativ generiert oder reproduziert werden. Dies gilt vor allem für kooperativ getroffene und umgesetzte Entscheidungen. Denn obschon sich die Qualität dieser politischen Entscheidungen nicht wesentlich verändert, da sie immer noch für ein spezifisches Kollektiv (zum Beispiel eine Branche, eine Region, einen Markt) verbindlich ist, setzt eine kooperative Entscheidungsfindung und Implementation wesentlich mehr auf Anreiz, Einfluß und Persuasion, weshalb Begriffe der Verhandlungs-, Definitions- und symbolischen Macht an Bedeutung gewinnen. Norma-

lisierte Rechtsmacht – und damit auch: staatlicher Zwang beziehungsweise physische Gewalt als Letztinstanz – verlieren in einer kooperativen Umwertung bestehender Instrumentarien hingegen ihr unmittelbares Primat.

6.1.3. Politik als Verstaatlichung oder Entstaatlichung?

Die kooperative Ausgestaltung der Politik läßt die institutionellen Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft verschwimmen. Die politische Entscheidungsfindung ist nicht mehr den staatlichen Institutionen vorbehalten, zum einen weil eine steigende Zahl von gesellschaftlichen Inputs (Expertisen, Interessen, Agendas etc.) eingebracht werden, die die tatsächliche Entscheidungsfindung deutlich einschränken und leiten; zum anderen weil sich die Orte und Arenen der Entscheidungsfindung diversifizieren (Konsensrunden, Selbstverpflichtungen, Schlichtungen etc.). Diese Entwicklungen lassen verschiedene Deutungen und Bewertungen zu, je nachdem welche differenzierungstheoretischen Prämissen zugrunde gelegt werden.

Greifen wir zunächst die Habermassche Deutung auf, so kann diese kooperative Ausgestaltung der Politik als ein stetiger Prozeß der Verrechtlichung und »Verstaatlichung« verstanden werden. So hat Habermas im Hinblick auf den Wohlfahrtsstaat argumentiert, daß er im Namen individueller Autonomie und gesellschaftlicher Wohlstandssicherung eine Verrechtlichung lebensweltlicher Zusammenhänge vorangetrieben hat: »der sozialstaatliche Kompromiß und die Befriedung des Klassenantagonismus sollen dadurch erreicht werden, daß demokratisch legitimierte staatliche Macht zur Hegung und zur Zähmung des naturwüchsigen kapitalistischen Wachstumsprozesses eingesetzt wird« (Habermas, 1985 a: 148). Das Ziel einer Humanisierung der Arbeitswelt wird aber durch eine Vermachtung und Verrechtlichung dieses Lebensbereiches erkaufte, womit die Kommodifizierung und Bürokratisierung der Lebenswelt voranschreiten: »So hat der staatlichen Sozialpolitik von Anbeginn die Ambivalenz von *Freiheitsverbürgung* und *Freiheitsentzug* angehaftet. (...) Die negativen Effekte dieses vorerst letzten Verrechtlichungsschubes stellen sich nicht als Nebenwirkungen ein, sie ergeben sich *aus der Struktur der Verrechtlichung selber*« (Habermas, 1981 II: 531). Diese Tendenz ist aber nicht nur beim neokorporatistischen Wohlfahrtsstaat auszumachen, sondern entspricht auch den Erfahrungen aus dem Bereich regulativer Politik. So hatten wir in den USA einen entsprechenden Prozeß der Bürokratisierung, Verrechtlichung und Judizialisierung beobachten können (Majone, 1996 a: 11-15; Kraft, 1996), denn:

»The civil service system, with its emphasis on merit appointments, expertise and professionalism, rests on the idea of discretion: the idea that administrative officials should be free to employ their expertise and training in the pursuit of the policy responsibilities delegated to them. Policy analysis, planning, management strategies, and budget processes are all part of the ideal of independent, efficient, and effective administration« (Bryner, 1987: 5).

So zutreffend dieser Hinweis auf die Verrechtlichung sozialer Beziehungen ist, so übersieht er doch zugleich, daß sich kooperative Politik auch jenseits rechtlich-bürokratischer Strukturen ansiedelt, um zum Beispiel Formen der Steuerungsprivatisierung, alternativen Konfliktlösung oder deliberativen Willensbildung zu nutzen. Habermas würde letzteres als Beleg dafür nehmen, daß staatliche Politik einer lebensweltlichen Grundierung und eines mittels Verständigung erzielten Einverständnisses bedarf, womit wir auf sein zweigliedriges Gesellschaftskonzept zu sprechen kommen. Denn er geht nicht nur von formal organisierten, systemischen Handlungsbereichen aus (hier insbesondere vom legal-bürokratischen Staat), die auf der Grundlage symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien eine »nicht-normative Steuerung von subjektiv unkoordinierten Einzelentscheidungen« leisten (Habermas, 1981 II: 226). Für ihn zeichnet sich die moderne Gesellschaft auch durch eine verständigungsorientierte Form der Sozialintegration aus, die auf einen lebensweltlich fundierten und kommunikativ erzielten Konsens abzielt. In dieser Perspektive erscheint die »Reproduktion der Gesellschaft (...) als Erhaltung symbolischer Strukturen einer Lebenswelt« (Habermas, 1981 II: 226).

Habermas neigt nun dazu, die Politik primär in Begriffen der staatlichen Macht und Herrschaft zu behandeln. Autonome Öffentlichkeiten sind zwar Orte und Träger eines rasonierenden Diskurses, der die lebensweltlichen Strukturen (zum Beispiel traditionale Lebensformen oder neu-emanzipative Lebensstile) vor einer Kolonialisierung bewahrt. Diese Öffentlichkeiten werden aber nicht als politische Arenen oder Akteure verstanden. Denn durch eine solche Selbstorganisation würden formal organisierte Handlungsbereiche mit entsprechenden Bestandserhaltungsinteressen entstehen (Habermas, 1981 II: 453-462), die dann gerade die Autonomie und Reflexionsfähigkeit dieser rasonierenden Öffentlichkeiten unterminieren würden (Habermas, 1985 a: 159-162). Habermas argumentiert zwar, daß der Staat über diese politischen Öffentlichkeiten in die lebensweltlichen Kontexte eingebettet bleibt, daß das staatlich verfaßte politische System aber alleinige Arena einer politischen Entscheidungsfindung ist. Deshalb beschreibt er die »politische Öffentlichkeit (...) als Resonanzboden für Probleme (...), die vom politischen System bearbeitet werden müssen, weil sie andernorts nicht ge-

löst werden. Insoweit ist die Öffentlichkeit ein Warnsystem mit unspezialisierten, aber gesellschaftsweit empfindlichen Sensoren« (Habermas, 1994: 435). Das heißt, Öffentlichkeiten können das politische System nur anstoßen oder irritieren (Habermas, 1990: 160). Darüber hinaus können diese Diskurse die Politik deliberativ aufwerten, etwa durch die Legitimierung politischer Entscheidungsfindung oder durch die Verbesserung der kognitiven und sachlichen Qualität der getroffenen Entscheidungen. Sie können damit zum »diskursiven Vergesellschaftungsmodus der Rechtsgemeinschaft« werden (Habermas, 1994: 398). Politik aber bleibt ein systemisch organisierter Handlungsbereich beziehungsweise eine formal konstituierte Rechtsgemeinschaft.

Diese differenzierungstheoretisch motivierte Argumentation bringt aber eine terminologische Engführung von Politik auf Staatlichkeit – mehr noch: auf den bürokratischen Exekutivapparat (Greven, 1991 b) – mit sich. Sie übersieht damit, daß sich die Politik unterhalb des Rechts reproduziert. So hatten wir bereits auf die frühe Diskussion innerhalb der Bürokratieforschung mit ihrem Interesse an mikropolitischen Phänomenen verwiesen. Kritiker der damaligen verwaltungs- und rechtswissenschaftlichen Konzeption von Staatlichkeit – wie Michel Crozier (1979) oder Peter M. Blau (Blau und Meyer, 1956) – argumentierten, daß zwischen Gesetzestext und -wirklichkeit keine unmittelbare Beziehung besteht, sondern vielmehr »des rapport non linéaires, de type conflictuel« (Caillosse, 1988: 1234). Das heißt zunächst, daß Verwaltungsabläufe, Entscheidungsprozesse u. ä. nicht dem Wortlaut juristischer Texte entsprechend verlaufen, so daß man auch keine Gesellschaft per Dekret verändern kann, wie u. a. Michel Crozier feststellte (1979). Des weiteren können Rechtsprechung und Rechtsanwendung, Verwaltungsabläufe und -verfahren zu einem Medium, Bezugspunkt oder Spielball strategischer Beziehungen und Interaktionen verschiedenster Akteure werden (O'Toole, 1993). Schließlich hatten wir gezeigt, daß der Staat Steuerungskompetenzen an Adressaten und Verbände, Experten und Berufsgruppen delegiert, womit er Entscheidungen produziert, aber auch immer öfter bloß gewährleistet (Schuppert, 1999). Aus all diesen Gründen kann Recht Politik nicht binden, weshalb bei der Verrechtlichung immer ein politischer »Rest« übrigbleibt. Mehr noch: die Verstaatlichung und Verrechtlichung ist ein Trojanisches Pferd, durch das sich strategisches »bargaining« und expertenbasiertes »arguing« in die demokratische Willensbildung und Entscheidungsfindung einnisten – oder anders gesagt: Der Staat erweitert zwar seinen Handlungsbereich auch im Bereich kooperativer Politik, höhlt ihn aber dadurch stetig aus.

Diese und ähnliche Schwierigkeiten bei der adäquaten Erfassung der Politik waren für Luhmann ein Grund für eine radikal funktionalistisch-konstruktivistische Neubewertung. So hatten wir gesehen, daß bereits Parsons für eine funktionalistische Beschreibung plädierte, die

die Politik nicht mehr an einer empirischen Institution, sondern an einer analytischen Funktion festmacht. Das heißt, daß nun alle Organisationen politisch handeln können, wie auch Institutionen des politischen Systems nicht-politisch agieren können. Luhmann schlug nun vor, Systeme als empirisch greifbare Phänomene zu untersuchen, die jedoch nicht auf Organisationen, Akteuren oder Handlungen, sondern auf Kommunikationen basieren (Luhmann, 1984). Politik ist für Luhmann folglich ein auf die staatliche Entscheidungsfindung ausgerichteter Kommunikationszusammenhang.

»Als ›Politik‹ kann man jede Kommunikation bezeichnen, die dazu dient, kollektiv bindende Entscheidungen durch Testen und Verdichten ihrer Konsenschancen vorzubereiten. Solche Aktivität setzt voraus, daß sie selbst noch keine kollektiv bindenden Wirkungen hat, aber sich gleichwohl schon dem Beobachtet-werden und damit einer gewissen Selbstfestlegung aussetzt« (Luhmann, 2000: 254).

Hier können alle möglichen gesellschaftlichen Handlungen, Interventionen oder Ereignisse einen politischen Gehalt erhalten, insofern sie die Entscheidungsfindung und Machtausübung tangieren oder an sie angeschlossen sind (Luhmann, 1986: 175-182). Bindende Entscheidungen werden aber innerhalb des Staates mittels institutioneller Ämter getroffen, denn es sind diese Ämter, »in denen Macht im Auftrage einer höheren oder einer umfassenderen Einheit ausgeübt wird, so daß Widerstand schwieriger wird. Mit dieser Maßgabe läßt sich der Machtcode durch die Form des Amtes definieren als Differenz von Amtsträger und Amtsunterworfenem, von Regierung und Volk« (Luhmann, 2000: 91), von Regierung und Opposition (Luhmann, 1989) oder von Innehaben oder Nicht-Innehaben dieser Positionen (Luhmann, 1986: 169 f.).

Das politische System reproduziert sich hochselektiv und rekursiv, denn die Differenz zwischen System und Umwelt wird für die Systemreproduktion entscheidend, erzeugen doch nur die Kommunikationen Resonanz, die für die Amtsführung und Machtausübung relevant sind. Autopoiesis etabliert damit kategoriale Unterscheidungen, denn haben sich Recht, Wissenschaft oder Wirtschaft entlang eigener Funktionen und Codes selbstreferentiell konstituiert, so wird damit das Politische ausgeschlossen und einem spezialisierten System zugesprochen. Ein Austausch zwischen den Systemen ist aufgrund der System-Umwelt-Differenz nur als Kopplung und Co-Evolution möglich (Luhmann, 2000: 372-406). Wissenschaft und Wirtschaft zum Beispiel sind als autopoietische Systeme nicht politisch steuerbar, da sie allein danach operieren, was sich wissenschaftlich belegen läßt oder was sich rechnet (Luhmann, 1986: 101-123, 150-166). Andererseits ist Politik unfähig, sich auf diese wissenschaftliche oder wirtschaftliche Systemlogik einzustellen, da sie in ihrer eigenen Reproduktionslogik der Auseinanderset-

zung zwischen Regierung und Opposition folgt und hier nur die Kommunikationen berücksichtigt, die aufgrund dieses Codes Resonanz erzeugen (Luhmann, 1986: 40-50). Politik schwankt deshalb zwischen Allmacht und Ohnmacht. Denn »Steuerungsbemühungen haben selbstverständlich Effekte. Sie verändern andererseits aber nicht alles und oft mehr und oft weniger als beabsichtigt« (Luhmann, 1989: 4). Das Problem ist nämlich, daß sich konkrete politische Interventionen (wie zum Beispiel im Bereich des Umweltschutzes) gleich auf mehrere gesellschaftliche Teilbereiche auswirken, womit die Schwierigkeiten einer ›systemadäquaten‹ Steuerung industrieller Produktion, technologischer Forschung, umweltrechtlicher Bestimmungen usw. in ihrer ganzen Breite sichtbar werden.

Erfolgreiche Politik hängt aus diesem Grund nur zum Teil vom politischen Willen, von der Macht und der Handlungsfähigkeit des politischen Systems ab. »Eine politische Theorie, die sich diesen Realitäten der funktionalen Differenzierung nicht fügt, wird zwischen Überschätzung und Resignation in bezug auf die Möglichkeiten der Politik hin- und herpendeln und entsprechend mit Versprechungen und Enttäuschungen Politik zu machen versuchen« (Luhmann, 1986: 168 f.). In diesem Zusammenhang warnt er auch vor einem überaktiven oder -mächtigen Staat, der den evolutionären Fortschritt funktional differenzierter Gesellschaften mit ihren autonomen Teilsystemen durch einen übermäßigen Steuerungsanspruch geradezu gefährden würde. Für die funktionalistische Systemtheorie ist und darf der Staat folglich nicht mehr die hierarchische Spitze der Gesellschaft sein (Luhmann, 1986: 167-175). Denn die Gesellschaft hat sich als polyzentrische Heterarchie etabliert, weshalb der Staat ein »Spezialist unter Spezialisten, Gleicher unter Gleichen« wird (Willke, 1992: 63). ›Steuerung‹ wird vor diesem Hintergrund nur noch als »dezentrale Kontextsteuerung« (Teubner und Willke, 1984) möglich, das heißt, sie kann und muß die Randbedingungen und Kontextstrukturen verändern, innerhalb deren sich die involvierten Teilsysteme fortentwickeln.

Luhmann grenzt das Politische folglich zunächst auf seinen institutionellen Kern ein, hier insbesondere auf den Staat und seine Exekutivämter. Politik diffundiert damit zwar in die Gesellschaft, wobei nun der Staat zum politischen ›Resonanzboden‹ der Gesellschaft wird. Hierdurch aber wird Politik auf den staatlichen Kernbereich der entscheidungsfällenden Ämter reduziert. Politik wird in diesem Kontext zur machiavellistischen Macht- oder Realpolitik, die dem Staat die Systemreproduktion zutraut, eine effektive Steuerung der Gesellschaft aber nur noch bedingt am Werke sieht (Münch, 1994: 388-391). Zwar ist Nassehi (2000) zuzustimmen, daß die konstruktivistische Theorie diese Staatszentrierung nicht aufrechterhalten muß und durch eine andere Zentrierung ersetzen kann. Dennoch ist das Konzept der Autopoiesis

theoriearchitektonisch auf *eine* Differenz, *eine* Funktion oder *einen* Code angewiesen, die als Kern oder Angelpunkt der Emergenz eines politischen Systems fungieren (Stark, 1994: 47-59). Eine solch unitarische Konzeption der ›politischen Ordnung‹ ist allerdings kaum jenseits des Staates denkbar.

Der Grund für diese definitorische Engführung ist somit bei der Differenzierungstheoretischen Grundintention des Theorieparadigmas zu suchen. Denn während der Strukturfunctionalismus eine primär analytisch motivierte Reduktion der Politik vorschlug (Parsons, 1960: 180-183; siehe auch Münch, 1984, 1994), ergibt sich durch die Luhmannsche Perspektive eine empirische Eingrenzung der Politik auf einen staatlichen Kernbereich der Machtgenese und -ausübung, der nun Resonanzboden einer an und für sich unpolitischen, aber systemisch politisierbaren Gesellschaft ist. Luhmann betreibt deshalb eine gesellschaftsanalytisch erweiterte, aber empirisch ausgedünnte institutionalistische Regierungslehre. Verläßt man aber diese rekursiven Reproduktionsschleifen der staatlichen Macht, so wird das schöpferische Potential der Politik wieder sichtbar, denn Politik steht mit dem gesellschaftlichen Umfeld in enger Wechselbeziehung, weshalb es auch zu einer politischen (Selbst-)Regulierung der Gesellschaft kommen kann. »Das Programm des politischen Systems ist nicht nur politisch, sondern gesellschaftlich verfaßt. Das politische Handeln als reales Geschehen ist nicht nur politisch, sondern gesellschaftlich und subjektiv konstituiert« (Münch, 1994: 399).

Auffällig ist im Rückblick, daß die soziologische Theoriebildung in differenzierungstheoretischer Absicht eine (analytisch oder empirisch intendierte) Reduktion und Kontraktion der Politik auf den Staat betrieb (Greven, 1991 b: 216-221), während die politikwissenschaftliche Forschung seit den siebziger Jahren mit der starren Staatsfixierung gebrochen hat und die gesellschaftlichen Grundlagen der Politik immer stärker hervorhebt. Zum einen wird der Staat zu einem Akteursfeld mit vielfältigen interorganisationellen Beziehungsmustern, auf dem Entscheidungen zwischen den verschiedenen Institutionen des politischen Systems verhandelt werden müssen (zum Beispiel Ostrom, 1985; Sabatier und Hanf, 1985; Scharpf, 1989, 1992 a; Czada, 2000). Zum anderen ist der Staat an die Gesellschaft aufgrund kooperativer Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse im legislativen und exekutiven Bereich rückgebunden – wobei sich pluralistisch-adversielle und korporativ-einvernehmliche Varianten der Verhandlungsdemokratie nachzeichnen lassen (Dahl, 1971, 1989; Schmitter, 1989, 1994; Holtmann und Voelzkow, 2000 b).

Für Greven sind diese Phänomene ein Beleg für die Fundamentalpolitisierung der Gesellschaft, denn die ›politische Gesellschaft‹ ist immer grundlegender auf Entscheidungen gepolt, und zwar nicht nur, weil die

Anzahl der zu entscheidenden Sachfragen steigt, sondern auch und gerade, weil sich die moderne Gesellschaft selbst dort unter Entscheidungszwänge setzt, wo früher eine Befähigung oder Berechtigung zum Entscheiden nicht gegeben schien. In dieser politischen Gesellschaft wird die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft selbst obsolet:

»Politische Entscheidungen wirken nicht auf die Gesellschaft irgendwie von außen ein, sondern sie sind bestimmte gesellschaftliche Prozesse beziehungsweise Handlungen, in denen sich ebendiese Gesellschaft manifestiert. Politik, so könnte man sagen, ist jene Form der gesellschaftlichen Selbstregulierung, die sich als Folge bewußt getroffener und in ihrer Reichweite definierter verbindlicher Entscheidungen ergibt« (Greven, 1999: 69).

In der politischen Gesellschaft ist folglich alles potentiell politisch, ob schon nicht alles politisiert wird. Der politische Raum geht deshalb auch weit über den Staat hinaus und »erfaßt alle im einzelnen nur empirisch zu ermittelnden Akteure, Institutionen, Prozesse und Aktivitäten, über und durch die in der Gesellschaft verbindliche Regelungen aufgrund von bewußten Entscheidungen zustande kommen« (Greven, 1999: 91).

Diese Beobachtungen geben ein angemessenes Bild dessen wieder, was wir hier als kooperative Politik bezeichnet haben. Hinzuzufügen ist aber, daß diese Fundamentalpolitisierung nicht den einzigen Aspekt der Modernisierung darstellt, läßt sich doch auch von einer Fundamentalökonomisierung, Verrechtlichung, kommunikativen Durchdringung u. v. a. sprechen (Nassehi, 2000; Münch, 1991: 284-335; 1995: 159-239). Denn moderne Gesellschaften zeichnen sich durch eine generalisierte Gestaltungs- und Steuerungsbereitschaft in allen relevanten gesellschaftlichen Teilbereichen aus – eine Beobachtung, die der Differenzierungstheorie seit der klassischen Soziologie zu eigen ist (Spencer, 1899: 471-484; Durkheim, 1992: 425-433; Weber, 1988: 536-573). Dennoch sollte ein solches differenzierungstheoretisches Argument nicht verabsolutiert werden, wie dies bei der radikal-konstruktivistischen Annahme einer funktionalen ›Fundamentaldifferenzierung‹ getan wird, wie es aber auch Habermas' zweigliedriges Gesellschaftsmodell tut, wenn es die Politik über den Staat der systemischen Logik zuschlägt. Denn eine solche Position ist zu hermetisch, schließt sie doch etwas definitorisch aus, was ein strukturelles Element kooperativer Politik ist. Denn letztere erweitert ja nicht nur den Kreis der beteiligten Akteure als Träger spezifischer Rollen und Machtressourcen, sondern verschränkt auch verschiedene Handlungsorientierungen und Rationalitäten mittels gemeinsamer Verhandlungsstrukturen, institutioneller Handlungsleitbilder oder Rollen. Differenzierungstheoretisch ist es unstrittig, daß sich staatliche Politik als eigene Wert- und Handlungssphäre mit spezifischen Eigengesetzlichkeiten etabliert hat; dies schließt aber keineswegs

›quer‹ hierzu verlaufende (sozialintegrative) Beziehungen oder Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Sphären aus. Solche Strukturen lassen sich auf drei Ebenen ausmachen.

Erstens läßt sich akteurs- und handlungstheoretisch argumentieren, daß Handlungssphären durch Akteure und deren Handlungsorientierungen generiert und reproduziert werden (Schimank, 1992c; Schwinn, 1995), wodurch aber dann zwangsläufig auch ›intersystemische‹ oder sozialintegrative Handlungsverweise oder -verschränkungen erfolgen, wie dies zum Beispiel bei kooperativen Verhandlungen oder Deliberationen zwischen verschiedenen Akteuren mit ihren unterschiedlichen Handlungsorientierungen der Fall ist (Stark, 1998: 26-35). Zweitens ist davon auszugehen, daß verschiedene Sphären Strukturähnlichkeiten oder -kompatibilitäten aufweisen, die eine Koordinierung oder Verschränkung erleichtern. Gerade der gesellschaftsanalytische Bezugsrahmen von Bourdieu kann hier als Veranschaulichung herangezogen werden, versucht er doch die beiden bislang genannten Ebenen zu verbinden. So geht Bourdieu von einer Ausdifferenzierung unterschiedlicher institutioneller Sphären im Weberschen Sinne aus (Weber, 1988: 536-573), die er als Felder beschreibt, auf denen es um die Produktion konkreter gesellschaftlicher ›Güter‹ geht. Zugleich interessiert er sich für die Wechselwirkungen zwischen den Feldern, die den sozialen Raum damit in der Praxis als Ganzes reproduzieren. Einerseits nämlich weist jedes Feld (beispielsweise das politische, das ökonomische, das kulturelle Feld) eine eigene Struktur auf, in dem Sinne, daß die verschiedenen Akteure aufgrund der Menge und Art ihrer Kapitalien bestimmte Positionen und Relationen zueinander einnehmen (Bourdieu, 1976, 1983). Da die Produktion verschiedener Güter aber aufeinander verweist und da Akteure auf allen Feldern zugleich agieren, wird es andererseits zu Homologien zwischen den Feldern kommen oder genauer: zu ähnlichen Positionen und Relationen. Denn die Akteure verkoppeln beispielsweise die Produktion ökonomischer und politischer Güter, indem sie etwa eine privilegierte ökonomische Position in eine ebenso bevorzugte politische Position zu transformieren streben. Diese Möglichkeiten werden wiederum durch die Strukturen der jeweiligen Felder eingeschränkt, weshalb sich beide Elemente gegenseitig ergänzen (Bourdieu, 1980: 411-439).

Drittens haben wir in dieser Arbeit argumentiert, daß diese Verbindungen zwischen verschiedenen Sphären nicht nur über die subjektiven Intentionen und die objektiven Strukturähnlichkeiten hergestellt, sondern auch über eigene Institutionen geordnet und geleitet, damit also auch stabilisiert werden. Was wir kooperative Politik nennen, ist eine Form der politischen Vergesellschaftung, die über den eingegrenzten Bereich der staatlichen Organe und Verfahren der Entscheidungsfindung hinausgeht, um eine Vielzahl von Verhandlungs- und Diskurs-

arenen und -formen zu etablieren. Wir haben es hier folglich mit einem ganzen Arsenal von Instrumenten einer sozialintegrativen Entgrenzung des politischen Raums zu tun. Bevor wir uns aber fragen, ob diese verschiedenen Foren und Formen der politischen Vergesellschaftung mit und jenseits des Staates auf eine spezifische Logik oder Struktur politischen Entscheidens zurückgeführt werden können, soll zunächst diese neue Unübersichtlichkeit selbst zum Thema gemacht werden.

6.1.4. *Kooperative Politik: neue Unübersichtlichkeit oder neue Ordnung?*

Kooperative Politik ist ein deutliches Indiz für die stetige Neuausrichtung der politischen Macht- und Herrschaftsausübung – wobei sich zwei zentrale Momente ausmachen lassen. Einerseits bot die Genese des Staates als eines eigenständigen institutionellen Raums die Möglichkeit, politische Entscheidungsfindung zu bündeln, zu systematisieren und zu legitimieren. Der Staat wurde somit zu einem Modus der politischen Vergesellschaftung aller Staatsbürger im Hinblick auf kollektiv verbindliche Entscheidungen. Diese Entwicklung führte zu einer Kontraktion der Politik auf die institutionellen Arenen und Verfahren der Entscheidungsfindung und Implementation, zugleich auch zu einer Kontraktion der politischen Gesellschaft auf eine politische Rechtsgemeinschaft (Habermas, 1994: 383-398), in der die Gesellschaftsmitglieder nur noch partiell eingebunden sind. Denn eine politische Teilhabe wird formal-institutionell mittels spezifischer Ämter, Rechte oder Rollen einerseits, materiell-substantiv mittels einer Betroffenheit oder Interessiertheit andererseits organisiert.

An der ›Peripherie‹ des Staates kam es aber gleichzeitig zu einer stetigen Ausweitung der an der Politik beteiligten Akteure, zu einer Delegation von Steuerungskompetenzen und -aufgaben an gesellschaftliche Akteure und zu einer Pluralisierung von Steuerungsinstrumenten und -zentren. Diese ›Entkernung des Staates‹ (Beck, 1993: 210-214) geht mit »einem fühlbaren Optionsverlust in bezug auf die Gestaltung und Steuerung gesellschaftlicher Prozesse und Entwicklungen« (Schmalz-Bruns, 1991: 180) einher, da hiermit Verflechtungen und vielfältige Sachzwänge ins Spiel kommen. Gleichzeitig sind diese Entwicklungen aber auch die Folge einer »staatlichen Politik der Staatsentlastung« (Offe, 1987: 317). In all diesen Fällen muß zusehends zwischen Politik und Staat unterschieden werden. Denn der Staat ist keineswegs ein monopolisierender Container der Politik, vielmehr wird Politik durch ihre kooperative Umwertung immer deutlicher in gesellschaftliche Handlungs- und Kommunikationszusammenhänge eingebunden, aus denen sie aber sicherlich nie vollständig herausgetreten war. Am Beispiel der Umwelt-

politik läßt sich sogar davon sprechen, daß die Institutionalisierung dieses Politikfeldes mit ihrer ausgesprochenen Bürokratisierung, Verrechtlichung und/oder Vergerichtlichung die kontinuierlich kooperative Grundstruktur der Regulierung nur zeitweise überdeckt oder von dieser abgelenkt hat.

In der Tat läßt sich beobachten, daß der Staat das ihm formal-rechtlich übertragene Gewaltmonopol nur sehr unvollständig nutzt; denn Politik greift auf Verhandlungsnetzwerke (Scharpf, 1993 b), auf private Interessenregierungen (Streeck und Schmitter, 1985), auf supervidierende Kontextsteuerung (Willke, 1992) oder auf deliberative Politikarenen (Schmalz-Bruns, 1995: 233-269) und diskursive Institutionen (Eder, 1999 a) zurück, um nur einige Konzepte dieses neuen Repertoires zu nennen. Was hier verlorengelht, ist die Einheit der Politik selbst, die sich noch in Form der Staatlichkeit zu behaupten schien. So muß mit und gegen Luhmann (1986: 32-39, 202-217) argumentiert werden, daß nicht mehr nur die Gesellschaft, sondern auch die Politik aufgehört hat, eine Einheit zu bilden. Die heutige Situation kennzeichnet sich nämlich geradezu durch das Fragmentarische und Fraktale, weshalb das Bild einer politischen ›Ordnung‹ selbst als antiquiert erscheint. Denn auch wenn sich die sozialwissenschaftliche Analyse immer wieder mit der institutionellen Ausformung oder Funktionslogik dieser politischen Ordnung auseinandersetzt, so scheint die Debatte doch angesichts der im tagespolitischen Geschäft als notwendig erachteten Vielfalt der Regulierungsinstrumente und -modalitäten an empirischer Substanz verloren zu haben. Auf den ersten Blick ist diese Situation von einer ausgesprochenen Unübersichtlichkeit bestimmt, die die notwendige Folge einer hochgradig politisierten Gesellschaft (Greven, 1999) ist. Denn während wir es mit einer Entzauberung des Staates und einer Verdrossenheit angesichts der institutionalisierten Politik zu tun haben, stellt sich zugleich eine grundlegende Politisierung der Gesellschaft im Sinne einer Pluralisierung und Diffusion der politischen Entscheidungsfindung ein. In der Tat läßt sich erkennen, daß politische Willensbildung und Entscheidungsfindung sich immer deutlicher im Hinblick auf spezifische Themen, Issues, Maßnahmen oder Steuerungsmodalitäten organisiert. Das heißt, es geht immer mehr um Einzelentscheidungen in Sachfragen, um Einzelentscheidungen über die Kriterien und Regeln der Entscheidungsfindung sowie um Einzelentscheidungen über die Arenen oder Institutionen der Entscheidungsfindung selbst (Ostrom, 1989). Diese Diversifizierung und Entgrenzung der politischen Entscheidungsfindung bringt eine neue kontraktualistische Form der politischen Steuerung hervor, die wir am Ende dieser Arbeit beschreiben wollen. Zunächst soll uns aber interessieren, daß diese neue Unübersichtlichkeit auch praktische Probleme für eine effektive und legitime Politik schafft.

6.2. Kooperative Politik als praktisches Problem: Chancen und Risiken einer ›entgrenzten‹ Politik

Am Beispiel der Luftreinhalte- und Umweltpolitik haben wir aufgezeigt, daß sich in allen Ländern eine Diversifizierung der Regulierungsinstrumente eingestellt hat, durch die der Staat sowohl Steuerungs- als auch Koordinierungs-, Moderierungs- und Managementfunktionen übernimmt. Diese Entwicklungen führten aber keinesfalls zum Bruch mit den institutionalisierten Formen politischer Regulierung, denn rechtliche und formal-organisatorische Strukturen der Politik zeigen ein hohes Maß an »bureaucratic inertia« (Weale u. a., 1996). Bürokratie und Recht waren in der Tat in geringerem Maße einem Wandel ausgesetzt; dennoch gilt dies nicht für die Politik und ihr gesellschaftliches Umfeld. Die rechtsstaatlich organisierte Politik mußte sich in diesem Zusammenhang gleich auf mehrere Herausforderungen einstellen. Erstens führte die allmähliche Stagnation der umweltpolitischen Erfolge und der damit einhergehende steigende Aufwand zu einer Kritik am vorherrschenden (zumeist ordnungsrechtlichen) Politikmuster. Zweitens ist die Pluralisierung der Akteure, der Interessen, Themen und Interpretationen zu nennen, die nicht selten zur Sprengung der formalen Verfahren führte und damit Fragen eines besseren Prozeßmanagements aufwarf. Drittens ist eine stetige Politisierung von Expertise zu beobachten, durch die die als Arkanpolitik wahrgenommene Steuerungsorientierung des Staates allmählich an Überzeugungskraft verlor. Viertens ist auch auf einen ideologischen Wandel hinzuweisen, denn ›gutes Regieren‹ wurde einer neuen, zumeist neoliberalen Programmatik unterworfen. Begriffe der Steuerung wurden immer stärker durch Konzepte der Regulierung oder des Managements ergänzt oder ersetzt. Fragen des Rechts und der Legitimität wurden mit Fragen der Effektivität und Effizienz konfrontiert, womit die Funktion und Rolle des Staates neu positioniert wurden (Schuppert, 1999).

All diese Entwicklungen führten nicht zu einer formal-institutionellen Neuordnung der Umweltpolitik, aber zu einer allmählichen strategischen Umwertung bestehender Politiken. So läßt sich in diesem Zusammenhang eine Schwerpunktverlagerung ausmachen, durch welche Kooperation nicht mehr als Lückenbüßer oder Korrektiv, sondern als Strukturmoment der Politik selbst generalisiert wurde. Diese Entwicklung brachte sowohl positive wie auch negative Konsequenzen mit sich, und mit diesen praktischen Implikationen wollen wir uns im folgenden etwas eingehender auseinandersetzen.

6.2.1. Kooperative Politik zwischen Allmacht und Ohnmacht

Nach Hartkopf und Bohne (1983: 228-230) besitzen Kooperationsaktivitäten und -instrumente eine Reihe von Vorteilen. Erstens besteht bei der hohen Komplexität der politischen Sachfragen immer die Gefahr, daß der Staat unangemessene Regelungen entwirft, die eine Fülle von unerwünschten Nebenwirkungen nach sich ziehen. Einvernehmliche Entscheidungsprozesse und Maßnahmen sind in diesem Zusammenhang ein Mittel der angemesseneren kognitiven Bearbeitung der Probleme, da sie verschiedene Akteure mit ihren jeweiligen Wissensbeständen und Handlungskapazitäten einbinden (Schmalz-Bruns, 1995: 233-269; Benz, 1994: 305-308). Zweitens sind kooperative Aktivitäten aufgrund ihrer geringen oder fehlenden rechtlichen Fixierung flexibler, weshalb man durch entsprechende Verhandlungen oder Deliberationen rasch auf neue wissenschaftliche, technologische, wirtschaftliche oder politische Entwicklungen reagieren kann (Benz, 1994: 59-62). Drittens können diese Aktivitäten eine Aufwands- und Kostenminderung mit sich bringen, zum Beispiel immer dann, wenn ordnungsrechtliche Maßnahmen mit aufwendigen Programmformulierungs- und Normierungsprozessen, behördlichen Vollzugs- und Kontrollhandlungen vermieden werden können (Cansier, 1998; OECD, 1999). Viertens kommt es durch Kooperation zu einer Konfliktminderung, denn die Einbindung der betroffenen oder interessierten Kreise kann erreichen, daß diese Akteure die beschlossenen Maßnahmen gemeinsam tragen. Durch die offensive Partizipation dieser Kreise werden mögliche Widerstände frühzeitig erkannt, in die Entscheidungsfindung eingebracht und auch Akzeptanz für politische Maßnahmen aufgebaut. Fünftens wird auf diese Weise ein gemeinsamer Lernprozeß initiiert, der die gesellschaftliche Fähigkeit zur Problembewältigung insgesamt verbessert und damit »capacity building« betreibt (Troja, 2000). Denn durch die Rückverlagerung politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung in die öffentliche Sphäre lassen sich die betroffenen Akteure in den gemeinsamen Lernprozeß und damit in die Mitverantwortung einbeziehen. Dies »legt den betroffenen gesellschaftlichen Gruppen die politische Pflicht auf, Staat und Öffentlichkeit rechtzeitig und zutreffend über umwelterhebliche Vorhaben und Sachverhalte zu unterrichten sowie im demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß ordnungsgemäß zustandgekommene Entscheidungen zu respektieren« (Hartkopf und Bohne, 1983: 115).

Kooperationslösungen entspringen zwei Strategien. Zum einen kommt eine Strategie der Staatsentlastung zum Tragen (Offe, 1987: 317), durch die der Staat bestimmte Steuerungsaufgaben (Problemdefinition, Lösungsermittlung, Implementation, Kontrolle oder Bewertung) an andere Akteure delegiert. Dies ist immer dann von Vorteil, wenn

diese Akteure über eine regulierungsrelevante Expertise verfügen, die der Staat nur mit großem Aufwand erlangen könnte, und wenn diese Akteure als Verursacher effektiver und effizienter zur Problembewältigung beitragen können, als dies durch eine engmaschige Weisung und Kontrolle der Fall ist. Verfahren der »joint-implementation« oder auch freiwillige Selbstverpflichtungen gehören hierzu, weil die betreffenden Verbände und Unternehmen die brancheninternen Voraussetzungen und Hürden einer kollektiven Emissionsreduktion besser einschätzen und eine Umsetzung auf dem Verhandlungswege erwirken und kontrollieren können (Cansier, 1998; OECD, 1999; Hansjürgens, 1994).

Diese staatsentlastende Delegation ist gerade in den Fällen besonders angeraten, in denen eine große Zahl von Akteuren an der Verursachung beteiligt sind. Denn hier wäre eine ordnungsrechtliche Steuerung, die entsprechend differenzierte Weisungen, Standards, Kompensationen und Kontrollen entwickeln müßte, mit allzu hohen Anforderungen konfrontiert. Dabei läßt sich aus der kurzen Geschichte der modernen Umweltpolitik ersehen, daß die Entwicklung tatsächlich zur Ausrichtung an komplexen, kollektiven Verursachungsketten führt. Erstens orientiert man sich nicht mehr primär an großtechnischen Anlagen, sondern auch an allen im Fertigungs- und Distributionsprozeß beteiligten Groß- und Kleinanlagen (zum Beispiel die Zuliefererindustrien und das Transportwesen). Zweitens wurde die Umweltpolitik zusehends mit der Erkenntnis konfrontiert, daß die Konsumtion ein ebenso wichtiger, aber schwierig zu regulierender Faktor ist, beruht diese doch auf etablierten Lebensstilen, Konsumgewohnheiten, Mobilitätsbedürfnissen oder -zwängen. Drittens ist eine integrativere Ausrichtung der Umweltpolitik auszumachen, wonach die Regulierung der verschiedenen Medien (Luft, Wasser oder Boden) nicht mehr getrennt voneinander behandelt werden darf. In all diesen Fällen lag es nahe, von einer Steuerung einzelner Emittenten auf eine Lenkung ganzer Emittentengruppen umzuschwenken. Im Anschluß hieran ergaben sich zwei staatsentlastende Möglichkeiten. Zum einen wurde versucht, durch veränderte marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen eine kollektive Umsteuerung der Produktion und Konsumtion zu erwirken. Zum anderen zielte man darauf ab, bestehende Verbandsstrukturen für Kollektivverhandlungen zwischen Emittentengruppen (mit oder ohne Beteiligung des Staates) zu nutzen.

Diese Strategie der Staatsentlastung, die also auf eine gezielte Beeinflussung von Rahmenbedingungen und eine supervidierende Begleitung der erzielten Maßnahmen (Willke, 1992) hinwirkte, wurde von einer weiteren Strategie begleitet. Denn zur gleichen Zeit läßt sich beobachten, daß der Staat eine Vielzahl von gesellschaftlichen Akteuren in die Politik einbindet, um die Handlungsfähigkeit des Staates zu erhöhen und auszuweiten. Zum Teil geschieht dies aus der Erkenntnis, daß der

Staat Steuerungsaufgaben nicht ganz aus der Hand geben darf, um die Fähigkeit zur begleitenden Lenkung, Kontrolle oder Korrektur nicht zu verlieren (Leisner, 1998; di Fabio, 1998). Zum Teil geschieht dies aus dem Wunsch, im Sinne einer gemeinwohlorientierten Umweltpolitik Themen zu besetzen und Initiativen zu ergreifen. In diesem Sinne ist der Staat darauf angewiesen, wissenschaftliche Expertise einzuholen oder einzufordern, wo es einer genaueren Problemdefinition bedarf. Er ist auf Umfrageergebnisse oder Medienberichterstattung angewiesen, um die öffentliche Sensibilität für bestimmte Themen oder Maßnahmen zu eruieren. Er ist auf Verhandlungen und Konzertierungen mit beteiligten oder betroffenen Kreisen im Hinblick auf eine effektive Problembewältigung angewiesen, etwa im Falle konfliktreicher Gesetzgebungsprojekte oder lokaler Genehmigungsverfahren.

In diesen Fällen wächst allerdings auch die Ohnmacht des Staates, je mehr er sich durch diese Verhandlungen und Deliberationen in Sach-, Verhandlungs- und Argumentationszwänge begibt. So ist zum Beispiel aus der Implementationsforschung bekannt, daß der Rechtsstaat, obschon er die notwendigen Kompetenzen und Instrumente besitzt, diese selten im Sinne unilateraler Interventionen nutzt (Bohne, 1981; Mayntz und Derlien, 1978). Diese Beißhemmungen des Staates gehen zum Teil auf die Verhandlungsmacht gesellschaftlicher Akteure zurück (Derlien, 1993: 515 f.). Denn Unternehmen und ihre Verbände können nicht nur mit Abwanderung oder Entlassungen drohen, sie haben auch ein bestimmtes Wissen über die Regulierungsmaterie (zum Beispiel den Stand der Technik und die Kosten) oder können glaubhaft einschätzen, was der Markt verträgt. In diesem Sinne besitzen die Wirtschaftsverbände und -unternehmen auch Definitionsmacht (Hartkopf und Bohne, 1983: 229). Die Ohnmacht des Staates tritt in diesen Fällen aber nicht nur auf, weil der Staat es mit gewichtigen Verhandlungspartnern zu tun hat, sondern auch, weil er auf die erfolgreiche Verhandlung zwischen den gesellschaftlichen Kreisen angewiesen ist – ohne unmittelbar darauf Einfluß ausüben zu können, es sei denn durch die Androhung unilateraler Interventionen. Dieses Problem ist zum Beispiel aus dem Bereich freiwilliger Selbstverpflichtungen bekannt, denn der Staat wird Gefangener einer ausgelagerten Verhandlung (OECD, 1999: 33), die sich zudem als ein voraussetzungsvoller Prozeß der branchen- oder verbandsinternen Interessenabstimmung herausstellt, da auch hier Interessenantagonismen, Geheimhaltungswünsche und Exit-Optionen zum Tragen kommen (Carraro und Siniscalco, 1996; Hansjürgens, 1994). Nicht ohne Grund wird in der Forschung darauf hingewiesen, daß eine »enforcement strategy« unter Umständen mehr Erfolge zeitigt als eine Kooperationsstrategie (Kraft, 1996: 113; Russell, 1992).

Doch auch im Hinblick auf die deliberative Fundierung staatlichen Handelns zeigt sich eine Ohnmacht des Staates. Denn neben den

Kommunikations- und Inszenierungszwängen, denen sich die Politik gegenüber der Medienöffentlichkeit ausgesetzt sieht (Münch, 1995: 82-101), läßt sich diese deliberative Verstrickung auch bei der wissenschaftlichen Politikberatung ausmachen. Gerade im Bereich des Umweltschutzes ist die Politik auf den sich schnell entwickelnden Stand der naturwissenschaftlichen Erkenntnis und des technologischen Fortschritts angewiesen (Feldhaus, 1997). Dieser Anschluß wird in Deutschland durch unbestimmte Rechtsbegriffe und Verweisungsinstrumente im Sinne einer dynamischen Einbindung von Expertise hergestellt. Hierdurch ergibt sich allerdings das Problem, daß sich Politik in wissenschaftliche Diskussionen verstricken läßt. Damit ist nicht primär gemeint, daß der Staat Handlungsmandate an Wissenschaftler oder Experten im Sinne der Technokratie abgibt – obschon dies je nach Land mehr oder weniger der Fall ist. Dem steht heute aber ein größerer Pluralismus der Expertisen gegenüber; und paradoxerweise schaffen die eingebrachten Studien oder Gutachten eher ein Bewußtsein dafür, in einer Situation der Unsicherheit ohne ausreichend gesicherte Erkenntnisse handeln zu müssen. Wissenschaftliche Politikberatung ist heute deshalb stärker dialogisch oder diskursiv organisiert (Kerth, 1997). Denn in institutionalisierten Anhörungen oder öffentlichen Diskussionen kommen stets mehrere Evidenzen und Standpunkte zur Sprache. Auf diese Weise wird der Staat mit Diskussionen und Disputen innerhalb der wissenschaftlichen Gemeinschaft konfrontiert. Damit wächst auch das Mißtrauen am »interessierten« Sachverstand – nicht im Sinne einer Käuflichkeit von Experten, sondern einer politischen Instrumentalisierbarkeit »passender« Gutachten (Boehmer-Christiansen, 1995; Jauß, 2000: 261-277). In einer solchen Situation der Unsicherheit über Wahrheit und Authentizität wissenschaftlicher Evidenzen kann sich die Politik eine zentrale Rolle zurückerobern (Majone, 1982) – was sie allerdings nur unvollständig tut. Zum einen liegt dies daran, daß sich die Politik bei unpopulären oder riskanten Entscheidungen gerne auf Wissenschaftler oder Experten beruft oder eine Nicht-Entscheidung durch den Mangel an gesicherter Erkenntnis rechtfertigt. Zum anderen spielt eine Rolle, daß die Politik selbst einer stetigen Verwissenschaftlichung unterworfen ist. Denn politische Entscheidungsträger verstricken sich in deliberative Prozesse, um hinreichend begründete Forderungen oder Maßnahmen formulieren zu können, die den Diskussionen in der Fachwelt oder Medienöffentlichkeit standhalten.

An diesen Beispielen wird deutlich, wie Verhandlungen und Deliberationen die Handlungsfähigkeit des Staates erweitern und zugleich unterminieren. In einer solchen Situation tendiert der Staat dazu, die Funktionen der Supervision, Moderation und des Prozeßmanagements offensiv als Elemente einer Modernisierung und Demokratisierung der Politik zu vertreten. Ob hierdurch aber die Effizienz und Effektivität,

die Akzeptanz und Begründbarkeit der Politik erhöht wird, ist mehr als fraglich, würde diese Einschätzung doch von der Annahme ausgehen, daß der Staat die Freiheit der Wahl hätte, diejenigen Instrumente zu wählen, die sachlich und politisch am angemessensten sind. Nach Lascoumes und Valluy (1996: 564-567) ist eine solche Autonomie der Wahl illusorisch. Dagegen sprechen nicht nur die bereits genannten Kooperationszwänge. Darüber hinaus spielt auch der ideologische Wandel von einer juridischen zu einer Managementrationalität eine wichtige Rolle (Chevallier und Loschak, 1982; Muller, 1990: 113-126), die sich im Zuge der Verwaltungsmodernisierungs- und Deregulierungsdebatte durchgesetzt hat:

»Stratégie, efficacité, flexibilité, concertation et négociation sont les maîtres mots de cette promotion. Cette nouvelle rationalité de l'action administrative est plus fortement exprimée depuis les années soixante. C'est précisément, depuis cette période que les APC [die kooperativen ›activités publiques conventionnelles‹, Ch. L.] sont le plus explicitement présentés comme des instruments légitimes de régulation publique« (Lascoumes und Valluy, 1996: 569).

Diese kooperativen Instrumente erfüllen neue Selbstdarstellungs- und Legitimationswünsche des Staates gegenüber einer sich im Wandel befindlichen öffentlichen Diskussion und Erwartungshaltung, die nach Lascoumes und Valluy nicht zuletzt auch von der sozialwissenschaftlichen Diskussion (zum Beispiel durch Luhmann, Willke und Teubner, Crozier und Friedberg) forciert und beflügelt wurde.

So fragen die Autoren, ob kooperative Instrumente die notwendige Kontinuität umweltpolitischer Problemlösungen überhaupt sicherstellen können und wer – wenn nicht der Staat – mit dieser Aufgabe betraut werden soll. Zum anderen betonen sie, daß die Kooperationslösungen das Regierungshandeln auch langfristig einschränken, insbesondere wenn berücksichtigt wird, daß der Staat Autonomie und Autorität an die Kooperationspartner abgibt und damit die Fähigkeit einer Kontrolle oder Reformierung der einmal getroffenen Absprachen und Abkommen einschränkt (Lascoumes und Valluy, 1996: 570; auch Leisner, 1998; di Fabio, 1998). Wem gegenüber und auf welche Weise sind Kooperationsverfahren und -lösungen politisch verantwortlich? Die Frage nach der ›political accountability‹ ist in der Tat eines der zentralen Probleme dieser Maßnahmen. Dabei geht es uns hier aber noch nicht um den Aspekt der demokratischen Verantwortlichkeit gegenüber dem Wahlvolk, sondern viel praktischer um die Frage, wer auf welche Weise darüber wacht, daß die beschlossenen Maßnahmen auch umgesetzt werden und zur sachlichen Lösung des Problems tatsächlich beitragen. Wir werden auf dieses Problem abschließend noch einmal zurückkommen.

6.2.2. *Kooperative Politik zwischen Dynamisierung und Stagnation*

Die Frage nach der Ohnmacht des Staates verweist uns auf ein weiteres Problem, kann doch Kooperation die Politik sowohl dynamisieren als auch blockieren. Beide Möglichkeiten ergeben sich bereits aus der Struktur des politischen Systems. So ist zum Beispiel der deutsche Staat eine Verhandlungsdemokratie, bei der »föderative Verhandlungssysteme und Verhandlungen zwischen Koalitionspartnern mit dem Parteienwettbewerb eines parlamentarischen Regierungssystems verbunden sind« (Benz, 2000: 216). Verhandlungsdemokratien wie die Bundesrepublik sind in besonderem Maße anfällig für Blockaden und damit für eine Unregierbarkeit, die zum Beispiel der deutschen Konsensdemokratie im Hinblick auf den vieldiskutierten Reformstau zugeschrieben wurde (zum Beispiel Czada, 2000: 41-43; Holtmann und Voelzkow, 2000a). Allerdings meint Benz, daß diese Gefahr auch überschätzt wird. Denn die politischen Akteure erkennen solche Risiken und suchen deshalb nach pragmatischen politischen Lösungen. Darüber hinaus können diese Verhandlungen Innovationen anstoßen, denn gerade in hochkompetitiven Situationen mit ausgeprägten Blockaderisiken kommen verschiedene Themen und Entscheidungsvorlagen in die öffentliche Diskussion. Neben diesen Effektivitäts- und Innovationseffekten geben Verhandlungsdemokratien und die darin verankerten Prozesse des ›bargaining and arguing‹ auch die Garantie einer praktizierten Gewaltenteilung und demokratischen Öffnung. Für die Handlungsfähigkeit eines solchen Systems sind allerdings drei Voraussetzungen ausschlaggebend: eine lose Kopplung zwischen institutionellen Arenen und Politikfeldern, durch welche eine direkte Übertragung von Blockaden unterbrochen wird; eine Verhandlung im Schatten der Hierarchie, wodurch die beteiligten Akteure zur Kompromißbereitschaft motiviert werden; und schließlich Institutionen oder Organisationen der Konfliktschlichtung und Blockadeauflösung (Benz, 2000).

Unabwendbar in einem solchen verhandlungsdemokratischen System sind allerdings hohe Entscheidungskosten, die gerade aufgrund der genannten Kompromißfindungs- und Schlichtungsschleifen entstehen können. Zudem weisen verschiedene Politikfelder und -arenen eigene informelle Regelwerke oder ›policy communities‹ auf, die untereinander leicht in Konflikt treten können. Damit wird unterstellt, daß eine Verhandlungsdemokratie zwar ein Modell der Konfliktregelung darstellt, »in dem vor allem Konsens und Konsensbildung durch Interessenausgleich eine wichtige Rolle spielen. (...) Verhandlungen führen aber nicht notwendigerweise auch zur Kooperation« (Czada, 2000: 40). Immer dann, wenn eine sektorale Segmentierung der Politik und eine

gewaltenteilende Staatsform mit divergierenden parteipolitischen Programmen einhergehen, sinkt die Handlungsfähigkeit der Regierungen auch gegenüber den gesellschaftlichen Interessengruppen.

In diesem Sinne hängen die Dynamisierungspotentiale kooperativer Politik auch ganz maßgeblich vom gesellschaftlichen Umfeld mit ab, und dieser Aspekt interessiert uns im Zusammenhang mit kooperativer Politik ganz besonders. So hatten wir am Beispiel der Umweltpolitik gesehen, daß Verhandlungen auch darauf abzielen, die von der Regulierung betroffenen oder an ihr interessierten Kreise einzubeziehen. Oftmals wählen staatliche Akteure diese Kooperationsformel, um mögliche Verhandlungsblockaden innerhalb der institutionellen Arenen aufzubrechen; ebenso aber, um erwartete Implementationsblockaden in der administrativen Regulierungspraxis zu umgehen und gesellschaftliche Akteure mit informeller Veto-Macht in die Formulierung und Umsetzung einvernehmlicher Lösungen mit einzubinden (Dose, 1997: 430-432; Benz, 1994: 298 f.). Diese »*strategy of compliance*« (Lascoumes und Valluy, 1996: 562) wurde gerade in den Ländern offensiv eingefordert (vor allem in den USA), in denen eine ordnungsrechtliche Tradition des »command and control« zur Verrechtlichung und/oder Vergerichtlichung des Umweltschutzes geführt und die adversiellen Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft geschürt hat (Vogel, 1996: 12). Wie wir bereits sahen, wird diese politisch-juridische Rationalität auch für die eingetretenen Vollzugsdefizite und die sich daran manifestierenden Effektivitäts- und Effizienzdefizite verantwortlich gemacht (Chevallier und Loschak, 1982: 695-698). Denn die ordnungsrechtliche Gegenüberstellung von Regulierern und Regulierten schafft eine Situation, in der die Verursacher als Weisungsempfänger aus einer proaktiven Verantwortung entlassen werden und in der folglich eine strategische Orientierung des Taktierens, Kaschierens und Reagierens forciert wird. Gerade aus diesen Gründen wurde das Kooperationsprinzip als Lösungsmöglichkeit offensiv vertreten und in die Politik eingebracht. Die eingetretene oder befürchtete Stagnation politischer Steuerung sollte durch kooperative Aktivitäten aufgebrochen und auf Konsens und Kompromiß, Verständigung und Vertrauen bei der Erarbeitung der Ziele, Maßnahmen und Kontrollen umgepolt werden. Für Derlien äußert sich hier ein Rationalisierungsschub, der nicht nur im Sinne einer formalen Rationalisierung von Recht und Bürokratie zu verstehen ist, sondern nun auch eine materiell-substantielle Rationalisierung des Umweltschutzes beinhaltet. Denn der Umweltschutzbereich ist »angesichts der Massierung weicher Eingriffsinstrumente dadurch charakterisiert, daß hier offenbar ein Übergang zu beobachten ist von der rein formalen Rationalität des Rechts, insbesondere der Prinzipien des Rechts, zur substantiellen Rationalität des Rechts, die auf die Bewirkung bestimmter materieller Wirkungen (...) abzielt« (Derlien, 1993: 515).

Diese kooperative Neuausrichtung hat aber eine Reihe von Problemen mit sich gebracht. So haben Hartkopf und Bohne (1983: 229) und Czada (2000: 40) darauf verwiesen, daß diese Verhandlungen oder Absprachen nicht immer einer kooperativen Problemlösung Platz gemacht haben. Viel öfter haben sie den reinen Tauschcharakter der Politik unterstrichen: »Von Kooperation wäre dann zu sprechen, wenn Akteure zusammenwirken, um gemeinsame Ziele arbeitsteilig zu realisieren. Tausch bezeichnet demgegenüber eine Transaktion, bei der unterschiedliche Ziele und Präferenzen wechselseitig befriedigt werden« (Czada, 2000: 40). Diese Geschäfte wären keinesfalls von Nachteil, würden sie einer Verbesserung der Umweltpolitik zuarbeiten. Allerdings muß festgestellt werden, daß es bei diesen Absprachen häufig um Kompromisse geht, aufgrund deren inhaltliche oder zeitliche Abstriche an umweltpolitischen Vorhaben unabwendbar sind. Zudem kann die kooperative Umsetzung aller Ziele vom Staat nicht direkt erzwungen werden – außer er wechselt zu ordnungsrechtlichen Instrumentarien und kündigt damit die Kooperation wieder auf. »Ausgehend vom Tauschprinzip und den bisherigen Erfahrungen, dürften sich Absprachen vornehmlich zur Erhaltung des Status quo oder zur Unterstützung unternehmerischer Entscheidungen eignen, die auch ohne Absprache mit dem Staat (...) getroffen worden wären« (Hartkopf und Bohne, 1983: 229). Ordnungsrechtliche Ge- und Verbote sind hier eine Möglichkeit, Verhandlungsblockaden oder Status-quo-erhaltende Koalitionen zu durchbrechen und signifikante Fortschritte zu erzwingen.

Transformiert der Kooperationsgedanke adversielle in partnerschaftlichere Beziehungen, so beseitigt die Kooperationsformel doch keineswegs die Veto-Möglichkeiten und Blockaderisiken. Ganz im Gegenteil eröffnen diese Kooperationsbeziehungen neue Abhängigkeiten des Staates von gesellschaftlichen Akteuren. Das Risiko einer »negativen Kooperation«, bei der es den Akteuren mehr um symbolische Abkommen ohne reelle Wirkungskraft, um die Verwässerung oder Verhinderung von Maßnahmen geht, ist bei diesen Instrumenten größer, je mehr sie auf eine unilaterale Handlungsmöglichkeit des Staates verzichten. In gewissem Sinne ist die britische Umweltpolitik der achtziger Jahre eine Veranschaulichung dieser »Stagnation durch Kooperation«. Denn im britischen Fall haben wir zwar kein formal kodifiziertes Kooperationsprinzip ausfindig machen können. Dennoch war der Politikprozeß von der Programmformulierung bis zur Implementation durch eine weitverzweigte Kooperationspraxis gekennzeichnet, die erst in den neunziger Jahren eine Veränderung erfuhr. Bis dahin aber war der britische Regulierungsstil primär einer institutionalisierten Form der organisierten Kompromißfindung verpflichtet, die stark kooptierende und akkommodierende Effekte nach sich zog und letztlich auf eine reaktive Ausrichtung am Unvermeidbaren hinauslief. Diese koopera-

tive Ausrichtung der Umweltpolitik wurde von Richardson und Watts (1985: 13) deshalb treffend als ein »civilized management of decline« bezeichnet. Unter diesen Umständen hing eine proaktive Umweltpolitik von einer Formalisierung der Beziehungen und einem staatlichen Dirigismus ab.

Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und Gesellschaft führen die Umweltpolitik aus dem Schatten der Hierarchie heraus. Damit gibt der Staat unilaterale und harte Sanktionsmöglichkeiten auf, so daß sich eine gewisse »immunité des acteurs privés« und eine »opacité« oder mangelnde Transparenz der Problemlösung ergibt (Lascoumes und Valluy, 1996: 560). Gegen diese Formen und Effekte »negativer Kooperation« können staatliche Akteure mit sanften Sanktionen vorgehen, insbesondere a) durch die Herbeiführung eines öffentlichen Imageverlusts der beteiligten Akteure, b) durch ein unkooperatives Verhalten des Staates bei anderen oder künftigen Verhandlungen, die den privaten Akteuren wichtiger sind, und c) durch die Androhung einer Rückkehr zu unilateralen Interventionen und Zwangsmaßnahmen. Allerdings ist zu fragen, inwiefern die staatlichen Behörden solche Sanktionen überhaupt als reale Ressource in die Waagschale werfen können. Denn hier ist daran zu erinnern, daß sich der Staat immer deutlicher auf einer sachlichen, politischen und symbolischen Ebene auf die Kooperation mit gesellschaftlichen Kreisen verpflichtet hat – wodurch seine Verhandlungsmacht und seine Sanktionsmöglichkeiten schwinden.

Es muß jedoch hinzugefügt werden, daß weder die hierarchisch-adversariellen noch die multilateral-kooperativen Interaktionsformen zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren die Probleme der Blockade, Verwässerung und Instrumentalisierung umweltpolitischer Maßnahmen prinzipiell vermeiden können. Der Unterschied zwischen beiden liegt demnach nur in der Form des Interaktionsgefüges mit ihren jeweiligen Apriorismen. Unilaterale Interventionen des Staates setzen letztlich auf ein hierarchisches Weisungsverhältnis, das allerdings nur dann reibungslos funktioniert, wenn es eben nicht auf tatsächliche Machtanwendung angewiesen ist. Der Regelfall eines gut funktionierenden unilateralen Weisungsverhältnisses setzt damit eine Legitimitätsanerkennung durch die Steuerungsadressaten voraus, wonach die Weisung dem Gemeinwohl dient, sachlichen Zwängen entspricht oder aber einer institutionell fairen Willensbildung und Entscheidungsfindung verpflichtet ist. Hierarchien ruhen deshalb paradoxerweise auf nicht-hierarchischen normativen Solidarbeziehungen und -bindungen. Multilaterale Kooperationen basieren demgegenüber auf einem Verhandlungsparadigma, wonach das gemeinsame Einvernehmen effizienter, für alle Beteiligten nützlicher und letztlich auch effektiver sei. Auf einer sachlichen, politischen und symbolischen Ebene wird damit die Idee des Vertrages virulent, wobei vertragliche Abkommen ihrerseits eine rechtlich und staat-

lich sanktionierte Geltung beanspruchen und damit eine »hierarchisch« agierende Letztinstanz benötigen.

Beide Modelle besitzen ihre eigenen Vor- und Nachteile: Während das hierarchisch-unilaterale Modell die Chancen und Risiken einer (erfolgreichen oder inflationären) Machtanwendung mit sich bringt, birgt das kooperativ-multilaterale Modell die Vor- und Nachteile eines instrumentellen Tauschgeschäftes. Wie aber kann sichergestellt werden, daß sich verhandlungsbasierte Kooperationen nicht bloß auf eine veränderte Lastenverteilung innerhalb des Status quo beschränken, sondern zugleich neue, weiterreichende umweltpolitische Ziele und Methoden formulieren und umsetzen? Wenn tatsächlich nur eine Minderheit von Produzenten und Konsumenten an einer Verschärfung umweltpolitischer Maßnahmen interessiert ist, wie kann dann kooperativ eine solche Fortschreibung der Umweltpolitik erreicht werden – wenn doch der Staat davon absieht, die Akteure zu diesem Schritt zu zwingen? Hier haben wir es mit dem praktischen Problem zu tun, daß Veränderungsanstöße oftmals nur von außen kommen können und/oder daß es einer institutionellen Neuausrichtung bedürfte, um Kooperation selbst zu einem dynamischen Instrument zu machen.

6.2.3. *Kooperative Politik zwischen Modernisierung und Demokratisierung*

Das Kooperationsprinzip folgte seit Anbeginn eher einer Modernisierungs- als einer Demokratisierungsintention. Denn kooperative Absprachen bei der Zielformulierung oder Genehmigungspraxis sollten die Effizienz und Effektivität der Umweltpolitik erhöhen. Diese Kooperationspraxis birgt die Gefahr einer Intransparenz politisch-administrativer Entscheidungsfindung, einer »capture« der staatlichen Institutionen durch einzelne Interessen und einer Aussetzung demokratischer Kontrollen (Leisner, 1998; di Fabio, 1998). »Une caractéristique générale de ces actes négociés est de soustraire de l'espace public la production des règles et de les maintenir dans les obscurités d'un espace néo-corporatiste« (Lascoumes und Valluy, 1996: 559). Nicht nur im legislativen Bereich schafft diese Informalität der Verhandlungen eine Arkanpolitik; denn auch im Bereich der Implementation gehören informelle Absprachen und Vorverhandlungen zwischen Behörden, Herstellern und Betreibern, aus denen Bürger- oder Umweltverbände weitestgehend herausgehalten werden, zum Alltag (Bohne, 1981: 50-52, 79-82). Die Informalität der Beziehungen ist dabei ein ganz wesentliches Kennzeichen solcher Absprachen, die relativ stabile Machtkartelle reproduzieren (Stark und Peters, 2000). Zwar wird in der Praxis darauf hingewiesen, daß diese Vorverhandlungen nur der Verwaltungsvereinfachung und

Verfahrensbeschleunigung dienen, tatsächlich aber wurde »die materielle Entscheidung über die Zulässigkeit industrieller Anlagen (...) ganz oder in wesentlichen Teilen in Vorverhandlungen verlagert« (Bohne, 1981: 54). Selbst normvollziehende Absprachen bewegen sich nicht immer innerhalb der formal vorgeschriebenen Rechtsvorschriften und Rechtsgrundsätze. »Tausch, Unverbindlichkeit und Formlosigkeit von Absprachen verleiten (...) dazu, die rechtlichen Schranken des Ordnungsrechts zu sprengen und gesetzliche Bestimmungen, die im konkreten Fall als »bürokratisch« empfunden werden, zu unterlaufen« (Hartkopf und Bohne, 1983: 233). So hat Bohne in seiner Untersuchung behördlicher Entscheidungen während der siebziger Jahre beobachtet, daß nur wenige Fälle rechtlich unbedenklich, die Mehrheit dagegen teilweise oder stets rechtswidrig war (Bohne, 1981: 196-199). »Informalität des Handelns ermöglicht eine »doppelte Moral« im Gesetzesvollzug, die rechtlich bedenklich, deren integrierende Wirkung aber kaum zu bezweifeln ist« (Bohne, 1981: 122). Allerdings bringen diese Verhandlungen neben einem legitimatorischen Defizit auch Probleme einer kognitiv zufriedenstellenden Deliberation mit sich, da sie bestimmte Informationen, Bewertungen oder Argumente ausschließen. »Parastaatliche Verhandlungssysteme ohne effektive Anbindung an den parlamentarischen Komplex und die Öffentlichkeit rufen Legitimationsprobleme hervor und sind, wegen ihrer Spezialisierung auf Fragen der funktionalen Koordinierung, dem anfallenden Problemdruck auch kognitiv nicht gewachsen« (Habermas, 1994: 427).

In beiderlei Hinsicht wird die Rechtsgleichheit unterlaufen, da nicht alle Akteure den gleichen Zugang zu den Arenen der Entscheidungsfindung haben. Gleichzeitig wird die Gewaltenteilung und Gewaltenteilung eingeschränkt, da behördliches Handeln nicht mehr justiziabel ist, solange es sich im Raum der informalen, zum Teil unverbindlichen Absprachen bewegt und solange die Rechtsgebundenheit des Handelns eingeschränkt wird (Bohne, 1981: 203-215). Hier ergeben sich folglich Gefahren einer vollzugs- und effizienzorientierten Arkanpolitik: »risques de capture de l'autorité publique par des intérêts particuliers au détriment des enjeux d'intérêt général; mise à l'écart de l'espace public de la production de normes; problèmes de »gouvernabilité« et déficit de légitimation démocratique« (Lascombes und Valluy, 1996: 566).

Ist die Informalität eine Quelle demokratischer Defizite, so wird das Recht zu einem wichtigen Garanten der Demokratie, da es die Autonomie, Transparenz und Fairneß der Willensbildung und Entscheidungsfindung erzwingen kann. Denn Demokratien geht es um eine rationale Verteilung der Macht innerhalb eines »democratic constitutionalism«, das ein Machtgleichgewicht zwischen den verschiedenen staatlichen Organen und zwischen Staat und Individuum schafft (Leisner, 1998). Aus diesen Gründen bewertet Habermas die Verrechtlichung der Politik

durchaus positiv, da Recht zur Rationalisierung der Macht beitragen und hiermit eine Rückbindung der Politik an die Moral ermöglichen kann (Habermas, 1994: 530-591). Recht aber löst das Problem der Demokratie innerhalb der regulativen Umweltpolitik nicht *per se*. Denn eine stetige Verrechtlichung stellt sich womöglich nur als ein Teufelskreis heraus und kann damit »den Versuch, kooperatives Verwaltungshandeln zu steuern, unterminieren. Und da kleine, geschlossene Gruppen und bilaterale Tauschverhältnisse am ehesten informale Beziehungen stabilisieren, kann Überformalisierung genau jene Probleme erzeugen oder verschärfen, denen sie eigentlich entgegenwirken sollte« (Benz, 1994: 326). Gleichzeitig gilt die Allianz zwischen Recht und Demokratie nur so lange, wie es den Rechtsvorschriften um eine Öffnung, nicht um eine Beschleunigung oder Vereinfachung der politisch-administrativen Entscheidungsfindung geht. Und tatsächlich gingen die Bemühungen der neunziger Jahre in eine ebensolche Richtung. So führt Schneider-Wilkes (1997: 303 f.) für die Verkehrs- und Infrastrukturpolitik der Bundesregierung aus, daß die Gesetze zur Verkehrswegeplanungsbeschleunigung (1991), zur Planungsvereinfachung (1995) und Investitionserleichterung (1993) die Klagemöglichkeiten bei Nichtbeachtung von Einwänden drastisch eingeschränkt haben und den Gerichtsverfahren auch keine aufschiebende Wirkung mehr zuerkennen. Zum Teil wird die öffentliche Einsichtnahme in Pläne ebenso eingeschränkt wie die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen. Ähnliche Tendenzen lassen sich bei der Genehmigungspraxis im Bereich der stationären Quellen erkennen, denn auch hier geht die Entwicklung zur Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren, durch welche die (informellen) Absprachen zwischen Behörden und Betreibern gestärkt, die Teilnahme der allgemeinen Öffentlichkeit sowie der Umwelt- und Bürgerverbände noch weiter eingeschränkt wird (Stark, 1998: 99-106). Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß kooperative Maßnahmen die Position der Exekutive einseitig stärken, sind es doch die Ministerialbürokratie und die Umweltverwaltung, die diese Instrumente vornehmlich nutzen, um ihre Arbeit schneller und effektiver zu erledigen oder um sich durch die Delegation von Steuerungsfunktionen zu entlasten (Benz, 1994: 31, 313-323). Mitsprache- und Kontrollmöglichkeiten des Parlaments und der Öffentlichkeit werden insbesondere bei semiformalen oder informellen Absprachen und Verhandlungen drastisch eingeschränkt.

Nicht zufälligerweise ist aus diesen Gründen dafür plädiert worden, die Demokratiedefizite kooperativer Politik durch eine Stärkung parlamentarischer und öffentlicher Deliberationen zu kompensieren. Eine funktionsfähige Demokratie setzt nämlich nicht nur ein polyzentrisches Modell staatlicher Institutionen und politischer Parteien voraus, sondern auch einen Wettbewerb der Informationen und Meinungen im

öffentlichen Raum (Dahl, 1971). Dieses polyzentrische Konzept »erweitert das Postulat der politischen Wettbewerbsfreiheit auf gesellschaftliche Strukturen insbesondere durch die geforderte Freiheit zur Organisationsbildung und Organisationsmitgliedschaft, das Recht der freien Meinungsäußerung und das Recht auf alternative Informationsquellen« (Schiller, 1991: 156). Hier spielt die Freiheit der Organisation und Artikulation von gesellschaftlichen Interessen eine besondere Rolle. Denn es geht nicht nur um die Chancengleichheit bei der Beeinflussung von Entscheidungen, sondern bereits um die Frage, welche Entscheidungen getroffen und welche nicht getroffen sowie welche Entscheidungsvorlagen überhaupt berücksichtigt werden (Bachrach und Baratz, 1977: 74-86).

Vor diesem Hintergrund verweist Etzioni auf die Gesellschaft als Grundlage einer lebendigen Demokratie (Etzioni, 1968). Denn die »responsiveness« einer Demokratie hängt ganz wesentlich von der Zahl der politisch beteiligten Mitglieder ab, davon, wie ausgewogen die politische und die gesellschaftliche Macht mit den zugrundeliegenden sozialen Ressourcen (Zwang, Güter, Überzeugungsmittel) verteilt sind. Putnam (1993: 163-176) verweist auf einen verwandten Punkt, denn er argumentiert, daß »networks of civic engagement« gerade bei der Lösung gesellschaftlicher Kollektivgutproblematiken und Verhandlungsdilemmata einen unverzichtbaren Beitrag leisten. Auch Walser (1996: 64-97, 228-234) verweist darauf, daß Demokratie auf der Fähigkeit zur Artikulation, Inkorporation und Verhandlungsbeteiligung unterschiedlicher Individuen beruht, wobei es insbesondere einer aktiven Zivilgesellschaft bedarf, um ein aktives politisches Gemeinwesen zu schaffen. Und Habermas sieht schließlich in politischen Öffentlichkeiten ein legitimatorisches, aber auch kognitives Korrektiv zu Formen der formal organisierten und funktional orientierten Machtausübung. Denn Macht muß nicht nur durch institutionelle Verfahren und die damit erwirkte Massenloyalität gesichert werden, sondern setzt auch »eine Anerkennung von kognitiven und normativen Geltungsansprüchen« voraus (Habermas, 1981 II: 412), das heißt zum Beispiel ein materielles Einverständnis der Öffentlichkeit mit vernünftigen politischen Lösungen. Das Ausmaß an Demokratie mißt sich also nicht nur am Grad der Verrechtlichung, sondern eher noch am Ausmaß öffentlicher Partizipation und aktiver Gefolgschaft.

Kehren wir vor diesem Hintergrund zu den Kooperationsaktivitäten zurück, so kann hervorgehoben werden, daß Kooperation an und für sich nicht auf die Exklusivität und Informalität verpflichtet bleiben muß. Kooperation heißt im erweiterten Sinne »rechtzeitige Verfahrensbeteiligung aller betroffenen Gruppen und Bürger und ist eine Ausprägung des Demokratieprinzips« (Hartkopf und Bohne, 1983: 115; auch Dose, 1997: 429-436). Kooperation manifestiert sich somit auch in Ver-

fahren der Mediation und Vermittlung (Benz, 1994: 326-351), in deliberativen Arenen (Schmalz-Bruns, 1995: 233-269) oder kooperativen Diskursen (Renn, 1996). In diesem Zusammenhang ist davon gesprochen worden, daß die Institutionalisierung der Umweltpolitik von einer allmählichen Generalisierung des Kooperationsgedankens begleitet wurde; denn der kooperative Umweltschutz ist nicht mehr nur einer rationalen und effizienten Sachsteuerung ohne politischen Geltungsanspruch verpflichtet, sondern wurde auch zu einer politisch zu entscheidenden und demokratisch zu gestaltenden Aufgabe. So argumentieren beispielsweise Costain und Lester (1995: 24) für die USA, daß die Umweltpolitik »has moved from being largely an elitist concern, involving scientific and government experts, to one with broad-based support including middle-class and even working-class supporters. This broader base of public support has been joined by national environmental groups«. Dezentralisierung, Deregulierung und Verwaltungsmodernisierung bergen damit reelle Chancen für eine Öffnung der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung, weshalb Costain und Lester (1995: 36) auch von einer graduellen Transformation der Umweltpolitik »from elitism to participatory democracy« sprechen. Dem »cooperative environmentalism« (Switzer und Bryner, 1998: 303-305) oder »civic environmentalism« (John, 1994) werden die Fähigkeit zugesprochen, im Zusammenspiel der Behörden, Unternehmen und Bürger tragfähige »bottom-up«-Strategien der Problemlösung zu entwickeln, durch die die Politik auch im ausgeprägt regulativen Bereich des Umweltschutzes zu einer gelebten Form der Demokratie werden könnte.

Diese Beobachtungen gelten aber nicht nur für die USA, denn auch im europäischen Kontext wurden der Verwaltungsmodernisierung ebensolche Demokratisierungseffekte zugesprochen (Hill, 1997). So argumentiert Warin, daß die Modernisierungspolitik zu einer Entzauberung des Staates und einer Banalisierung der Beziehungen zwischen Individuum und Staat geführt hat.

»L'alignement sur les critères de productivité et d'efficacité du marché, la référence quasi doctrinale aux préférences individuelles des usagers (devenues »clients«), la réintroduction d'une logique d'intervention publique supplétive, l'irruption du thème de la proximité avec les usagers comme nouvelle norme d'action, la nécessité d'intégrer de nouveaux cadres d'intervention (le partenariat et la contractualisation) et de nouveaux principes de gestion (la participation et la juridiciation, la judiciarisation étant encore exceptionnelle) se traduisent en particulier par une banalisation des rapports entre prestataires et usagers et par la désacralisation de leurs status« (Warin, 1997 a: 24).

Der Staat, der sich auf eine legal-bürokratische Herrschaftsinsel zurückgezogen hatte, öffnet sich nun durch die Ausrichtung staatlichen Han-

delns an gesellschaftlichen Bedürfnissen und öffentlichen Debatten (Warin, 1997 a: 25-27). Dabei orientiert sich dieser Managementstaat vornehmlich am Individuum (oder an einer Gruppe von Individuen mit ähnlichen Bedürfnissen), was den staatlichen Auftrag individualisiert und damit auch im liberalistischen Sinne demokratisiert, da sich eine Neubestimmung des Verhältnisses von allgemeinem und individuellem Wohl etabliert.

Von einer unmittelbaren Demokratisierung kann aber nicht ausgegangen werden. Denn zum einen sind die Modernisierungsbestrebungen vielfach aus der Not geboren – angesichts wiederkehrender Vollzugsdefizite, angespannter Haushalte und dezidierter Standortdebatten. Zum anderen geht es bei der Verwaltungsmodernisierung außerdem um Auseinandersetzungen, bei denen die Gewichtsverteilung innerhalb des Staates wie auch zwischen Staat und Gesellschaft im Mittelpunkt stehen: Der Demokratisierungsimpetus »ne peut pas être totalement dissociée d'objectifs stratégiques visant à redistribuer les rapports institutionnels et à rééchelonner les responsabilités entre différentes catégories d'acteurs« (Warin, 1997 a: 20).

In der Tat läßt sich auch hier wieder argumentieren, daß Kooperation mehr oder weniger Demokratie mit sich bringen kann, je nachdem wie hoch der Grad der Exklusivität und Informalität ist. Besonders problematisch erscheint aber die Tendenz, verschiedene Kooperationsinstrumente und -arenen je nach Gesprächspartner und Aufgabenstellung einzurichten. Die Instrumentalisierung von Kooperationsmaßnahmen für verschiedene Funktionsanforderungen (zum Beispiel politische Legitimierung *oder* administrative Entlastung) bringt damit eine funktionale Ausdifferenzierung von deliberativen Arenen mit sich, die Modernisierungs- und Demokratisierungsfunktionen notwendigerweise gegeneinander auszuspielen tendiert. Im Zweifelsfall wird die Modernisierungsüber die Demokratisierungsfunktion obsiegen, weshalb öffentliche Deliberationen sehr oft einer Modernisierung des Verwaltungshandelns zuarbeiten (Fourniau, 1997; Kersting, 1997). Denn unter einem erhöhten Effizienz- und Effektivitätsdruck können solche Kooperationsaktivitäten nur noch der Sondierung gesellschaftlicher Bedürfnisse und Forderungen, dem Ausloten möglicher Konflikte und Kompromisse sowie der Beschaffung von Akzeptanz für andernorts getroffene Entscheidungen dienen. Somit kommt es unterhalb dieser öffentlichen Deliberationen zur Reproduktion bestehender, informeller Machtkartelle:

»Si l'organisation de débats publics sert à clarifier les enjeux et à légitimer les actions, les principales négociations échappent largement au grand public. Comme avant, celles-ci se jouent sur d'autres scènes, entre protagonistes institutionnels autorisés, notamment à partir de débats d'expertise auxquels les usagers, et même le plus souvent leurs associations, n'ont pas la possibilité d'accéder« (Warin, 1997 a: 20).

Vor diesem Hintergrund sind in den neunziger Jahren Versuche einer Professionalisierung, Formalisierung und/oder Verrechtlichung dieser kooperativen Deliberationen und Verhandlungen unternommen worden, um die Qualität der Kooperationslösungen und die Transparenz und Offenheit der Kooperationsprozesse zu gewährleisten. In der Tat sind einige Modellverfahren oder Mindeststandards im Bereich der Selbstverpflichtungen, der alternativen Konfliktlösungsverfahren und Konsensrunden entwickelt worden, durch die man festzulegen versuchte, wie Entscheidungen getroffen werden müssen, wie sie materiell auszusehen haben und wie diese dann in die legislative oder exekutive Problembearbeitung einzufließen haben (Lascoumes, 1998; Weidner, 1996; Breier, 1997; OECD, 1999; di Fabio, 1998). Kooperation wird damit den Prozessen der Rationalisierung und Professionalisierung unterworfen, die diese Instrumente zwar verbessern und stabilisieren. Dadurch kommt aber auch das Problem ins Spiel, daß nicht organisierte Interessen oder nicht organisierbare Öffentlichkeiten ausgeschlossen sind, womit partizipativ-deliberative Elemente und Zielvorstellungen zugleich wieder unterminiert werden. Wie aber kann man Kooperation so organisieren, daß sie nicht zum symbolischen Zierrat oder funktionalen Element des Verwaltungshandelns degeneriert? Wie lassen sich Lernprozesse organisieren, die sowohl normativ-demokratischen als auch sachlich-kognitiven Anforderungen einer guten und effektiven Politik entsprechen? Mit diesen Fragen hat sich kooperative Umweltpolitik seit Anbeginn praktisch auseinandersetzen müssen, und es ist auch in Zukunft nicht zu erwarten, daß sie sich aus den darin ruhenden Spannungsverhältnissen und Widersprüchen ganz befreien kann.

6.3. Fazit: Institutioneller Kontraktualismus

Die zunehmende Bedeutung von Kooperation innerhalb der Umweltpolitik der hier untersuchten Länder legt einen stetigen Wandel staatlicher Politik frei, der auch in der sozialwissenschaftlichen Diskussion eingehend thematisiert wurde. Auf der einen Seite wird von einer Entkernung der institutionalisierten Politik gesprochen (Beck, 1993: 210-214), die sich durch die abnehmende Gestaltungskraft des Staates und durch die Desillusionierung oder Verdrossenheit angesichts der etablierten Politik kennzeichnet. Diese Entzauberung erscheint vielen Beobachtern unabwendbar, sind Politik und Staat doch nicht mehr die Spitze oder das Zentrum der Gesellschaft, von wo aus diese gesteuert wird und Probleme effektiv gelöst werden könnten (Luhmann, 1986: 167-170; Willke, 1987; Mayntz, 1997). Die moderne Gesellschaft hat sich vielmehr enthierarchisiert (Mayntz, 1997) und damit zu einer polyzentrischen Ordnung fortentwickelt, in der die Politik zu einem ›Zentrum‹ unter vielen

anderen geworden ist (zum Beispiel Wirtschaft, Wissenschaft, Recht, Kunst, Erziehung), mit denen sie sich nun abstimmen und koordinieren muß. In dieser Perspektive haben wir es also mit einer Kontraktion der Politik auf die Kernkompetenzen des Staates zu tun: legislative Entscheidungsfindung, administrativer Vollzug und judikative Kontrolle. Kooperation ist eine zwangsläufige Folge dieser Kontraktion und bringt nun »arbeitsteilige« Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft hervor, bei denen stets überlegt und festgelegt werden muß, was Politik kann oder nicht kann und welche Seite welche Aufgaben der Problembestimmung und -lösung zu übernehmen hat.

Auf der anderen Seite aber haben wir es bei kooperativer Umweltpolitik mit einer Expansion oder Erweiterung des politischen Raums zu tun, denn Elemente politischer Entscheidungsfindung, Implementation und Kontrolle werden mittels kooperativer Verfahren auch an gesellschaftliche Akteure delegiert. Politik wird nun auch eine Sache von Verhandlungsnetzwerken (Scharpf, 1993 a; Benz, 1994) und Verhandlungsdemokratien (Holtmann und Voelzkow, 2000b), Selbstverwaltungs- oder Selbststeuerungsmechanismen (Glagow, 1999: 695 f.), institutionalisierter Verbändeinbindung (Streeck, 1994) oder privater Interessenregierungen (Streeck und Schmitter, 1985), deliberativer Politikarenen (Schmalz-Bruns, 1995: 233-269; Renn, 1996) oder Netzwerken zivilen Engagements (Putnam, 1993: 163-176). Die Kontraktion der Politik auf den Staat scheint vor diesem Hintergrund nur die institutionelle Oberfläche der Politik zu erfassen und damit die grundlegende Erweiterung des Politischen zu übersehen. Denn Politik verlagert sich nun zusehends in den nicht-institutionalisierten Bereich der Sub-Politik, dadurch

»daß (a) auch Akteure *außerhalb* des politischen oder korporatistischen Systems auf der Bühne der Gesellschaftsgestaltung auftreten (also Professions- und Berufsgruppen, die technische und ökonomische Intelligenz in Betrieben, in Forschungsinstituten, im Management, Facharbeiter, Bürgerinitiativen, Öffentlichkeit usw.); und (b) dadurch, daß nicht nur soziale und kollektive Akteure, sondern auch *Individuen* mit jenen und miteinander um die entstehende Gestaltungsmacht des Politischen konkurrieren« (Beck, 1993: 162).

Mehr noch, wir haben es mit einer Fundamentalpolitisierung der Gesellschaft zu tun, die Politik zu einer Sache der »gesellschaftlichen Selbstregulierung« macht (Greven, 1999: 69, 1991 a). Denn geht es der Politik um bindende Entscheidungen, so kann beobachtet werden, daß sich Orte und Bühnen der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung diversifizieren und innerhalb der Gesellschaft verbreiten. Solche Zentren und Modi der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung siedeln sich folglich innerhalb des Staates, an der Peripherie wie auch jenseits des Staates an.

Die Diffusion und Diversifizierung der politischen Entscheidungsfindung hat mit einer stetigen Konditionalisierung politischer Gefolgschaft zu tun. So wird Gefolgschaft in Demokratien zunächst über Verfahren in Form prozedural legitimerter Rechtsmacht pauschal eingefangen (Luhmann, 1969 b). Machtgenerierung und -ausübung werden demokratisch legitimiert und »normalisiert«. Denn Macht kann nun als ein generalisiertes Medium in konkrete Entscheidungen »investiert« werden, bei deren Umsetzung dann von einer prinzipiellen Gefolgschaft der betroffenen Kreise ausgegangen werden kann (Parsons, 1969: 352-404). Allerdings ist diese über demokratische Verfahren normalisierte »Macht-Währung« durch Mißbrauch oder Übernutzung im politischen Tagesgeschäft auch Inflationstendenzen ausgesetzt (Münch, 1984: 518-529; 1995: 159-177). Denn die Nutzung von Macht basiert zwar formal auf einer Autorisierung der politischen Institutionen durch den Souverän mittels demokratischer Verfahren. Dieses generelle gesellschaftliche Einverständnis mit der demokratischen Machtausübung des Staates schließt aber nicht zwangsläufig ein konkretes Einverständnis mit der materiellen Machtanwendung im Einzelfall ein. Denn in jeder spezifischen Entscheidungssituation werden konkrete Interessen und Bedürfnisse (Benz, 1994: 81-111), kognitive und normative Ansprüche des gesellschaftlichen Umfelds geltend gemacht (Habermas, 1981 II: 402-419), die berücksichtigt werden müssen, je mehr die gesellschaftlichen Akteure über eigene Verhandlungs- oder Definitionsmacht verfügen. Gefolgschaft ist deshalb hochgradig konditional und damit abhängig von instrumentell-utilitaristischen aber auch kognitiven, normativen sowie symbolischen Bedingungen einer politischen Koordination oder Kooperation der Beteiligten. Diese konditionale Gefolgschaft kann eben nicht mehr formal-prinzipiell über periodische Verfahren der Amtsbesetzung oder -enthebung gesichert werden, sondern nur noch über eine Politik des »bargaining and arguing« (Elster, 1991; Habermas, 1994: 408-415; Schmalz-Bruns, 1995: 248-252), die an spezifische Themen und Politikfelder rückgekoppelt ist. Demokratien sind nicht nur eine Form der generalisierten Kooperation der Gesellschaftsmitglieder mittels des Staates, wie dies die klassische politische Philosophie propagiert hat. Vielmehr müssen sich demokratische Ordnungen auch auf der Ebene der konkreten kooperativen Handlungsstrukturen organisieren und reproduzieren (Nida-Rümelin, 1999: 25-32, 150-169).

Diversifizieren sich die Orte und Bühnen der politischen Entscheidungsfindung auch im Hinblick auf die Sicherung eines themen- und politikfeldspezifischen Einverständnisses, so heißt dies aber nicht, daß Politik durch Kooperation an Kontur und Ordnung verliert. Erstens hat sich kooperative Politik als eine institutionalisierte Form der Entscheidungsfindung gefestigt und etabliert (Benz, 1994: 335-344). Diese Institutionalisierung ist einerseits der Eigendynamik von Verhandlungs- und

Kooperationsprozessen zuzuschreiben, denn »Kooperation beruht auf Kommunikation, und diese wiederum erzeugt Interaktionsregeln, die kooperative Handlungsorientierungen verstärken« (Benz, 1994: 128). Selbst das interessengeleitete ›bargaining‹ bringt eigene Verhaltensroutinen, Vertrauensbeziehungen, Interaktionsregeln und -zwänge hervor, welche die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung auch jenseits formal-rechtlicher Verfahren stabilisieren und ordnen. Zweitens gründen diese Kooperationsprozesse auf bereits bestehenden Verhandlungsnetzwerken mit ihren eigenen Verhaltensregeln und -erwartungen, wie zum Beispiel im Bereich der informellen Kontakte zwischen Behörden und Betreibern. Denn Kooperation hat eine lange Tradition im Verwaltungshandeln der untersuchten Länder (Ellwein, 1995; Treiber, 1995): so wurde zum Beispiel die Institutionalisierung des deutschen Immissionsschutzes seit den ersten Bestimmungen der preußischen Gewerbeordnungen von solchen Kontakten begleitet und im Hinblick auf die Einvernehmlichkeit ›sachlicher‹ Verhandlungen und Problemlösungen maßgeblich geprägt (Henneking, 1994). Die heutige kooperative Regulierungspraxis ist folglich geschichtlich gewachsen, auch wenn sich die aktuelle Umweltpolitik durch eine quantitative und qualitative Erweiterung des Kooperationsgedankens auszeichnet. Diese läßt sich nicht nur an einer Diversifizierung von konsensualen Vereinbarungsformen erkennen, sondern auch an der Erweiterung und Formalisierung von Verhandlungsnetzwerken in Form öffentlicher Beteiligungsrechte und -verfahren (zum Beispiel Bürgeranhörungen, Mediationen). Drittens bleibt kooperative Umweltpolitik an die politischen Institutionen rückgekoppelt. Zunächst wird der Staat durch Kooperationsaktivitäten nicht verdrängt, sondern als Katalysator, Partner oder Wächter mit einbezogen. In vielerlei Hinsicht setzen Kooperationslösungen den Staat sogar voraus. Denn sie kommen oftmals nur auf Druck und mit Unterstützung der politischen Institutionen zustande. Außerdem formulieren Regierungen Mindeststandards oder Qualitätsprinzipien, die im Rahmen der Kooperationsaktivitäten zu berücksichtigen sind.

Verdrängt oder ersetzt kooperative Umweltpolitik daher den Staat nicht, so verändert sich doch die Rolle des Staates sowie die Struktur und der Prozeß politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung. Denn die Intensivierung und Diversifizierung von Kooperationsaktivitäten führt zu einer Institutionalisierung von Verhandlungs- und Dialoglösungen innerhalb, mit und jenseits des Staates. Damit ist gemeint, daß Kooperation nicht mehr nur Mittel zum Zweck, sondern auch ein Zweck an und für sich geworden ist. Staatliche und gesellschaftliche Akteure treten in kooperative Beziehungen, nicht nur weil sie sich hier von einem Nutzen versprechen (zum Beispiel einen baldigen Genehmigungsbescheid), zugleich aber, weil sie in der Teilnahme selbst einen Nutzen oder Gewinn sehen (Pizzorno, 1990; 1993: 145-184). Das

heißt, daß man auf kooperative Lösungen zurückgreift, weil sie einen institutionellen Eigenwert besitzen. Diese Institutionalisierung verändert die Dynamik kooperativer Politik, da man aus Kooperationsbeziehungen nicht mehr ohne weiteres aufgrund kurzfristiger Nutzenerwägungen aussteigt. Kooperation wird zu einer Institution, die nicht nur Gestaltungsmöglichkeiten und -chancen eröffnet, sondern auch Pflichten und Zwänge mit sich bringt (Eder, 1999 a: 43; 2001: 26-32), da beispielsweise der Erhalt der Kooperation selbst zu einem wichtigen sozialen Gut geworden ist. Diese Entwicklung führt gleichzeitig zu einer Immunisierung von Kooperation gegenüber gesellschaftlicher Kritik. So sind gegen kooperative Instrumente (zum Beispiel Selbstverpflichtungen, Konsensgespräche) immer wieder Einwände vorgebracht worden, insbesondere was den materiellen Nutzen, die Effizienz und Effektivität, die Transparenz und Legitimität derselben anbelangt. Dessen ungeachtet kam es zu einer Ausweitung des Kooperationsgedankens – mit gewissen Korrekturen bei der Anwendung. Dies verdeutlicht, daß Kooperation ein unverzichtbares Element der Umweltpolitik, aber auch eine Institution mit einem normativen und symbolischen Eigenwert geworden ist.

Etablierte sich Kooperation als ein zentrales Instrument der Umweltpolitik, so blieb bislang noch unklar, welche institutionelle Form diese Kooperationsbeziehungen annehmen. Liegen einer kooperativen Willensbildung und Entscheidungsfindung bestimmte Regelungsmodi zugrunde?

Lassen wir die verschiedenen Kooperationsaktivitäten einmal Revue passieren, so ist in der Tat zu erkennen, daß eine zentrale Institution der bürgerlichen Gesellschaft für diese Zwecke revitalisiert wird: der soziale Kontrakt. Denn kaum eine der Kooperationsaktivitäten (Bündnisse, Politikdialoge, runde Tische, Selbstverpflichtungen, Mediationen, Vorverhandlungen etc.) mündet nicht in kontraktualistische Lösungen. Diese materialisieren sich entweder in formalen Verträgen oder (semi-)formellen beziehungsweise informellen Absprachen. Wir finden sie sowohl auf der Ebene der allgemeinen Zielbestimmung (zum Beispiel Energiekonsensgespräche) wie auch auf der Stufe der Implementationspraxis (zum Beispiel Genehmigungsverfahren) wieder. Es kann sich um Formen der funktionalen Privatisierung oder Deregulierung handeln, etwa wenn es um die Auftragsvergabe an Private im Bereich der Gutachter-, Meß- oder Kontrolltätigkeit geht; oder es kann um eine mehr oder weniger umfassende Entscheidungsdelegation gehen, wenn zum Beispiel in Mediationsverfahren Entscheidungsvorlagen erarbeitet oder im Rahmen von Selbstverpflichtungen eigene Problemlösungsstrategien festgelegt werden.

Kontrakte sind zu einer Institution kooperativer Politik geworden, weil sie den in dieser Studie diagnostizierten Veränderungen der Um-

weltpolitik gerecht zu werden versprechen. Folgen wir Gaudin, so beinhalten Kontrakte zwei Momente und Zieldimensionen, die ihren besonderen Reiz ausmachen. Kontrakte sind seinem Verständnis nach »a formalised system of agreement and reciprocal commitment between local and central agents, but also and more basically that of a modality for the reactivation of the ›social contract‹, with its overall political significance« (Gaudin, 1990 b: 125).

Betrachten wir diese beiden Momente einmal getrennt. Einerseits greift der Staat auf diese Instrumente zurück, um sein Verwaltungshandeln zu reorganisieren. Gerade in Frankreich sind diese Versuche unter dem Schlagwort der ›Kontraktualisierung‹ diskutiert worden, ist doch die Intention vieler umweltpolitischer Bemühungen genau im Sinne einer vertraglichen Übereinkunft zwischen verschiedenen Behörden beziehungsweise Verwaltungsebenen zu umschreiben. Diese Instrumente schließen an die Praktiken der Konzertierung an, die die Politik der sechziger und siebziger Jahre bereits auszeichneten und durch die der Zentralstaat (zum Beispiel in der Person seiner Präfekten) kommunale oder lokale Politiker, Unternehmer oder Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens anhörte oder konsultierte. Die Kontrakte, die wir etwa im Bereich der regionalen Umweltplanung ausgemacht haben (siehe Kapitel 4.2.2.), weisen aber in eine neue Richtung, denn es handelt sich um gegenseitige Vereinbarungen, die reziproke Verpflichtungen und damit einen gewissen Interventionsverzicht von Seiten des Zentralstaates einschließen (Marcou, 1995 b: 72-76). Die Kontraktualisierung ist deshalb auch eine notwendige Folge der Dezentralisierungspolitik, denn die Regionen werden im Zuge dieser Reformen zu eigenständigen Akteuren, die sich nunmehr mit dem Zentralstaat auf bestimmte Leitlinien oder Projekte der politischen Arbeit verpflichten. Zugleich ist der Kontraktualismus aber auch eine Antwort auf die ausgeprägte Sektoralisierung der Politik. Insbesondere auf der kommunalen Ebene werden nämlich Kontrakte zwischen Zentralstaat und Lokalbehörden verschiedenster Politikbereiche im Sinne einer umfassenderen, koordinierten Kommunalpolitik vereinbart, das heißt, hier geht es um eine projektbezogene Abstimmung der einzelnen Kommunalbehörden und der unterschiedlichen Außenstellen der Zentralverwaltung (Gaudin, 1993: 92-95).

Kontrakte knüpfen somit an bestehende Strukturen einer politischen Konzertierung an, fügen aber zwei Elemente hinzu. Einerseits handelt es sich bei diesen Vereinbarungen um Planungsinstrumente, durch die sich die beteiligten Akteure auf ein gemeinsames Programm verständigen. Andererseits geht es bei diesen Kontrakten um eine Verzahnung von Zielbestimmung und Implementation, damit auch um eine bessere Koordination (nationaler) Programmformulierung und (regionaler) Implementation, denn die jeweils betrauten Körperschaften verpflichten sich auf einen gemeinsamen Aktionsplan. In dieser Charakterisierung sind

Kontraktlösungen allerdings kein französisches Spezifikum. Denn in den USA zum Beispiel verfolgen die *State Implementation Plans* im wesentlichen die Intention, die Luftreinhaltemaßnahmen der Einzelstaaten in Verhandlungen mit der *Environmental Protection Agency* verbindlich festzulegen und mit den nationalen Zielvorstellungen und Mindeststandards abzustimmen.

Diese Kontraktlösungen geben nicht nur der zwischenbehördlichen Zusammenarbeit eine neue Form. Die Kontraktualisierung berührt nämlich auch die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft, die uns in dieser Studie mehr interessiert haben. Zum einen hatten wir bereits auf den Trend der funktionalen Privatisierung oder Deregulierung hingewiesen, der sich bei der Luftreinhaltung nicht auf die Privatisierung von umweltrelevanten Dienstleistungen erstreckt – wie dies etwa im Bereich der Wasser- oder Energieversorgung der Fall ist –, sondern im wesentlichen auf Meß-, Kontroll- oder Gutachtertätigkeiten beschränkt bleibt (Laskowski, 1998, 1999). Entscheidender für unsere Themenstellung sind aber die verschiedenen Varianten der Umweltkooperation, durch die sich Verursacher auf eine eigenverantwortliche und/oder partnerschaftliche Problemlösung verpflichten. Bei diesen Kooperationsaktivitäten kann der Staat entweder aktiv involviert sein oder Beobachter bleiben, er kann die Vereinbarungen mit unterzeichnen oder nur informell anerkennen, und er kann Vertragspartner auch einzeln sanktionieren oder von einem solchen Eingriff generell absehen. Dies gilt zum Beispiel für die verschiedenen Spielarten freiwilliger Selbstverpflichtungen (Cansier, 1998), denn während sich der deutsche Staat aus diesen Vereinbarungen heraushält und diese nur informell anerkennt, behält die *Environmental Protection Agency* diese Vereinbarungen fest in der Hand, da sie als effektivitätssteigernde »complements to the legislation in place« verstanden werden (OECD, 1999: 77). Vom Staat aus gesehen handelt es sich um Formen der Selbstregulierung oder -steuerung, um ein »Outsourcing der Hoheitsgewalt zu Privaten« (Leisner, 1998: 156), bei denen er den Bürger oder Unternehmer als Teilnehmer oder Hauptakteur einer Problembewältigung einschaltet. Diese Delegation von Steuerungskompetenzen an Private stößt zweifellos auf Verfassungsgrenzen, denn der Staat muß sich immer die Rücknahme dieser Kompetenzen vorbehalten, weshalb er in Deutschland bindende vertragliche Regelungen, die ihn selbst einer Sanktions- und Hoheitsgewalt berauben würden, nicht unterzeichnen darf. Dennoch kommt es gerade in Deutschland in einer Vielzahl von Fällen zu einer ›Selbstbindung‹ durch informelle Vorverhandlungen, Selbstverpflichtungen oder ›gentlemen's agreements‹. Denn Vorverhandlungen legen das Verwaltungshandeln auf bestimmte ›materielle‹ Entscheidungen oder Entscheidungsvorlagen fest, während Selbstverpflichtungen den Staat von Steuerungsaufgaben ›entlasten‹ beziehungsweise fernhalten (di Fabio, 1998).

Wenn wir in diesem Zusammenhang von Kontraktlösungen sprechen, so meinen wir damit nicht nur Verträge im rechtlichen Sinne, sondern viel allgemeiner Kontrakte im sozialen oder soziologischen Sinne. Denn bei diesen Vereinbarungen handelt es sich um die gegenseitige und verbindliche Regelung einer sozialen Beziehung zur Erreichung spezifischer Ziele. Auch wenn diese Regelungen in Form öffentlich-rechtlicher Verträge festgehalten werden können – und dadurch eine rechtlich sanktionierbare Verbindlichkeit erhalten –, so muß dies nicht notwendigerweise der Fall sein. Denn das Ausmaß und die Form der Festschreibung sind selbst Gegenstand der getroffenen Vereinbarungen. Das heißt, Kontrakte sind im grundsätzlichen Sinne soziale Vereinbarungen, weshalb auch die Verbindlichkeit sozial verhandelt wird. Diese Regelungen sind verhandelt, weil die Akteure die gemeinsamen Ziele, Zeitpläne, Maßnahmenkataloge und Kontrollschritte im Kampf der Interessen und Argumente selbst festlegen. Darüber hinaus aber ist die Verbindlichkeit verhandelt, weil diese Vereinbarungen nicht selten auch Meta-Entscheidungen beinhalten, das heißt Entscheidungen über die Form der Entscheidungsfindung selbst: Welche Akteure dürfen oder sollen teilhaben, welche Agenden werden zugelassen, nach welchen Regeln wird entschieden, wie löst man auftretende Konflikte, und welche Sanktionen werden vorgesehen? Insofern einigen sich die beteiligten Akteure mit ihren spezifischen Interessen, Erwartungen und Handlungsrationaltäten auch auf eine gemeinsame Situation mit gemeinsamen Sinn- und Normbezügen. Wir haben es in diesem Sinne mit einer kontraktualistischen Form der politischen Vergesellschaftung zu tun.

Diese Kontraktualisierung bewirkt eine partielle »Umstellung hierarchischer Handlungsrationaltäten auf konsensuale Vereinbarungsformen« (Zumbansen, 2000: 223). Die Nutzung des Kontraktes als politisches Instrument ist aber keine zufällige gesellschaftliche Erscheinung, diagnostiziert doch die Rechtssoziologie eine Stärkung des Kontraktrechts insgesamt (Rehbinder, 1989: 91-111). Gesellschaftsanalytisch hatte Durkheim diese Gewichtsverlagerung vom repressiven Strafrecht zum Restitutiv- beziehungsweise Kooperationsrecht durch die zunehmende Bedeutung der sozialen Arbeitsteilung erklärt. Arbeitsteilig differenzierte Gesellschaften können sich nicht mehr durch einen bindenden Satz gemeinsamer Pflichten und Rechte »mechanisch« ordnen, sondern bedürfen eines Kontraktrechts, das die Beziehungen zwischen Individuen mit ihren spezialisierten Tätigkeiten, Rollen oder Funktionen regelt und »organisch« ordnet (Durkheim, 1992: 180-199; Gephart, 1993: 360-392). Auch für Weber kennzeichnet sich die moderne Gesellschaft durch »die stark gestiegene Bedeutung des Rechtsgeschäfts, insbesondere des Kontrakts« (Weber, 1980: 399), durch welchen die ehemals in einer ständischen Rechtsgemeinschaft festgeschriebenen Statusbeziehungen stetig durch die Zweckvereinigung zwischen Individuen mit

subjektiven Rechten ersetzt wurden. Weber hat diesen Wandel bekanntlich auf die »rationalisierenden Mächte« der Markterweiterung und Bürokratisierung zurückgeführt, durch die sich insgesamt die zweckrationale Vergesellschaftung – auch kraft rationalen Rechts – durchsetzte (Weber, 1980: 397-440; Gephart, 1993: 522-587).

Der Vertrag gewann in der bürgerlichen Gesellschaft folglich stetig an Bedeutung und avancierte damit zu einer der wichtigsten Institutionen der modernen Gesellschaft (Eder, 1997: 164 f.).

»Der Übergang vom archaischen zum klassischen Recht und der Übergang vom Feudalrecht zum bürgerlichen Recht sind beide dadurch gekennzeichnet, daß sich die Rechtsstellung des Einzelnen nicht mehr nach seinem sozialen Status in einem hierarchisch gegliederten Ordnungssystem bestimmte, sondern nach seinen Leistungen und Fähigkeiten in einer kapitalistischen Wirtschaft, die ihm das Instrument des Vertrages zur freien und eigenverantwortlichen Gestaltung seiner rechtlichen Beziehungen zur Verfügung stellt« (Rehbinder, 1989: 93).

Wie Durkheim zeigte, ging damit aber auch ein Bedeutungswandel des Vertragsrechts einher, konnten Verträge nicht mehr als Konsensualverträge verstanden werden, durch die sich die Vertragsteilnehmer zur Einhaltung kollektiv verbindlicher Rechte und Pflichten und damit zur Anerkennung einer konsensual getragenen moralischen Ordnung verpflichteten (Durkheim, 1991: 280; Müller, 1991: 327-332). Vielmehr löst der privatrechtliche Zweckvertrag das Individuum aus diesem sozialen Zusammenhang oder Konsens zumindest partiell heraus, weil sich hier Private treffen, um eigene Interessen und Anliegen zu verfolgen. Für Spencer war dies ein Zeichen dafür, daß sich soziale Beziehungen aus der repressiv-erzwungenen Zusammenarbeit der Mitglieder eines Herrschaftsverbandes zu einer freiwilligen Kooperation autonomer Subjekte fortentwickelt haben, weshalb sich die Ordnung moderner Gesellschaften quasi spontan aus dieser interessengeleiteten Kooperation ergibt (Spencer, 1899: 549-575; Treviño, 1996: 25-28). Durkheim hat diese Position kritisiert, denn für ihn stellte das Vertragsrecht eine neue Form der moralisch-solidarischen Vergesellschaftung dar (Durkheim, 1992: 256-286). Auch Weber sprach von einer »Einverständnisgemeinschaft« (Weber, 1980: 417), die sich auf den Gedanken subjektiver Rechte und auf die Werte der Vertragsfreiheit und -gleichheit berufe. Und Durkheim fügte hinzu, daß der moderne Vertrag dem Grundsatz der Gerechtigkeit folge. Denn der Vertrag wird nach der Qualität der Folgen oder Auswirkungen für den Einzelnen bemessen, das heißt nach seiner Gerechtigkeit oder Fairneß. Hier ist also ein Zusammenhang zwischen der arbeitsteiligen Struktur der Gesellschaft und der Genese des »gerechten Vertrags« zu erkennen (Treviño, 1996: 251-271). Denn das Zusammenleben wird rechtlich nicht primär durch repressive Stra-

fen und einen gesamtgesellschaftlichen, abstrakten Gesellschaftsvertrag gelenkt, sondern durch ein organisches Netz vertraglicher Bindungen zwischen Einzelnen und eine darin verankerte Vertragssolidarität.

Wurden Zweck-Kontrakte als ein Modus der Vergesellschaftung gerade im Bereich des Marktes und der Ökonomie zu einer dominanten Erscheinung (Eder, 2001: 20-24), so schlägt dieser Trend auch auf die Politik durch. Denn Kontrakte entsprechen der Struktur kooperativer Politik, weshalb die Pluralisierung und Diffusion von politischen Verhandlungen und Diskursen auch eine Akzentuierung von kontraktuellen Elementen nach sich zieht. In der Tat werden ordnungsrechtliche Maßnahmen mit ihrem herrschaftlich-polizeilichen Tenor durch kontraktuelle Vereinbarungen zum gegenseitigen Nutzen ergänzt, zum Teil ersetzt. Der Staat agiert nicht mehr nur kraft hierarchischer Weisungen, zu denen er als demokratischer Herrschaftsverband autorisiert ist, sondern nutzt nun auch konsensual vereinbarte ›Rechtsgeschäfte‹ zur Bewältigung von gesellschaftlichen Problemen und/oder Konflikten. Gesellschaftliche Akteure sind nicht mehr nur Weisungsempfänger, denn Kontrakte beruhen auf dem Prinzip der Vertragsfreiheit, -gleichheit und -gerechtigkeit, womit die Einvernehmlichkeit und Freiwilligkeit zur Voraussetzung und zum Stolperstein dieser Vereinbarungen werden. Wenn der Kontraktualismus aber eine notwendige Begleiterscheinung der kooperativen Struktur moderner Politik ist, so folgt daraus im Sinne Durkheims, daß sich diese Entwicklung nicht einstellt, weil sie nützlich ist – auch wenn die Gesellschaft mit diesen Veränderungen, so sie einmal eingetreten sind, auch gestalterisch im Sinne einer Nutzbarmachung umgehen kann (Durkheim, 1992: 402).

In der Tat ist es offenkundig, daß Kontraktlösungen eine Reihe von Stärken, aber auch Schwächen aufweisen. Positiv läßt sich herausheben, daß Kontrakte Produkte einer (zumindest partiell) freiwilligen und einvernehmlichen Übereinkunft sind. Hierdurch kann ein Gefühl der Selbstverantwortung und Eigeninitiative unter den Verursachern geweckt und genutzt werden. Der Staat wird seinerseits entlastet, wodurch sich auch neue Handlungsräume nichtstaatlichen Handelns eröffnen. »Selbstregulierung zeigt sich hier als Form der Entnormativierung oder jedenfalls als eine Flexibilisierung der allzu lastenden normativen staatlichen Regelungen« (Leisner, 1998: 158). Darüber hinaus läßt sich erkennen, daß Kooperationsaktivitäten zwar dazu tendieren, sich auf spezifische Probleme oder Projekte zu beschränken; sie erlauben es aber dadurch zugleich, komplexe Sachverhalte zwischen einer Vielzahl von betroffenen Akteuren zu verhandeln, das Engagement und die Kompetenzen der Verursacher proaktiv einzubinden und dadurch die Regulierungspraxis materiell zu verbessern (Gaudin, 1993: 106-110). »So verspricht das Vertragsdenken aus der Sicht der Verwaltung einen Zuwachs an Steuerungsmöglichkeiten in Hinsicht auf Implementation und Ak-

zeptanz: ›Verfahrensprivatisierung‹ greift die Motivlagen der Beteiligten auf und setzt sie in einen selbststeuernden politischen Entscheidungsprozeß um« (Zumbansen, 2000: 297). Je nach Zuschnitt und Zielsetzung der Kontrakte können diese auch ein Mittel der Einbindung einer breiteren Öffentlichkeit sein (Warin, 1997 c: 265-275), wie dies ganz explizit bei Verfahren der Bürgeranhörung oder Mediation der Fall ist.

Problematisch an Kontrakten ist demgegenüber, daß sie der Tendenz nach auf bestimmte ›policy communities‹ oder ›issue networks‹ beschränkt bleiben. Bestehende Verhandlungsnetzwerke oder Diskussionsrunden können sich mittels Kooperationsmaßnahmen als autonome Steuerungsarenen gegenüber Staat und Öffentlichkeit konsolidieren und immunisieren (Gaudin, 1993: 111-117). Des weiteren haben die Erfahrungen mit den kommunalen Kontrakten in Frankreich gezeigt, daß sich hier Prozesse der Formalisierung und Bürokratisierung abzeichnen, die die Partizipation der Öffentlichkeit beeinträchtigen (Warin, 1997 c: 276-284). Diese Verhandlungen und Vereinbarungen weisen auch ein höheres Maß an Intransparenz auf, weshalb die Kontraktbildung zu einer neuen Form der ›insider-‹ und expertenbasierten Arkanpolitik führen kann. Schließlich sind diese Kooperationsaktivitäten rechtlich und politisch schwerer zu kontrollieren oder zu sanktionieren (Lascoumes und Valluy, 1996). In einzelnen Fällen (den Selbstverpflichtungen zum Beispiel) läßt sich von außen auch nicht mit Sicherheit klären, ob es sich um symbolische Aktivitäten handelt, die nur ›business-as-usual‹ betreiben und damit keine weiter reichenden Erfolge erzielen, als der Status quo ohnehin mit sich bringen würde (OECD, 1999: 12 f.).

Kontrakte sind deshalb keinesfalls unproblematisch, und ihr Zustandekommen scheint von einer Reihe von Erfolgsbedingungen abzuhängen, die sich wie folgt umschreiben lassen. Erstens müssen konkrete ›issues‹ vorliegen, um eine Vereinbarung mit konkretisierbaren Zielsetzungen, Maßnahmen und Zeitplänen definieren zu können. Hier kann es bereits zu Definitionskonflikten und Ausschließungstendenzen kommen, wenn zum Beispiel bestimmte Themen, Deutungen oder Forderungen nicht gehört oder berücksichtigt werden. Eine transparente und offene Auseinandersetzung mit Problem- und Situationsdefinitionen ist damit eine wichtige Bedingung ›guter‹ Kooperationsmaßnahmen. Zweitens müssen Kontrakte den teilnehmenden Akteuren etwas bringen, das heißt, es müssen spezifizierbare Interessen, Anreize und Kompromißpotentiale vorliegen, damit Themen oder Projekte verhandelbar werden können. Es kommt also auch darauf an, Interessen zu mobilisieren und Kooperationsanreize zu schaffen. Drittens müssen Vereinbarungen realistisch sein, weshalb Sachzwänge und Gelegenheitsstrukturen auszuloten sind. Hier also kommen Expertise und sachorientierte Deliberationen ins Spiel, ohne die die Verhandlungsgegenstände und

-chancen nicht objektiviert werden können. Viertens müssen Kontrakte legitimierbar oder gesellschaftlich begründbar sein, um die Akzeptanz und/oder Wirksamkeit dieser Vereinbarungen zu erhöhen – sofern die Öffentlichkeit als Publikum, Adressat oder Teilhaber involviert ist. Hierbei wird üblicherweise auf Öffentlichkeitsarbeit gesetzt, wobei aber prinzipiell eine aktive Einbindung und Teilhabe der Öffentlichkeit vonnöten ist. Fünftens hängt der Erfolg von Kontrakten auch von kollektiven Lernprozessen ab, durch die über Entscheidungsinhalte und -verfahren nachgedacht werden kann. Denn eine Verbesserung kooperativer Umweltpolitik ist auf eine öffentliche und wissenschaftliche Reflexion über Stärken und Schwächen angewiesen. Sechstens müssen Kontrakte eine soziale oder politische Verbindlichkeit schaffen, um ein »exiting« oder eine nachträgliche Nichtbefolgung zu vermeiden. Denn rechtliche Sanktionen stehen oftmals nicht zur Verfügung, handelt es sich bei vielen Kooperationslösungen doch nicht um Verträge im juristischen Sinne.

Kontrakte können daher scheitern, sobald Interessenkonflikte oder Verhandlungsblockaden ein Zustandekommen unmöglich machen, sobald die Vereinbarungen materiell keine effektive Problembewältigung eröffnen oder sobald die geringe Bindekraft der getroffenen Vereinbarungen zur Unterwanderung oder Nichtbefolgung führt. Der Staat kann hier nur bedingt eingreifen, da kooperative Maßnahmen auf eine hoheitliche Zwangspolitik verzichten, womit die Freiwilligkeit und Einvernehmlichkeit der Vereinbarungen ein größeres Gewicht gewinnt. Staatlich läßt sich auf diese Kooperationsaktivitäten nur rahmend eingreifen: durch Toleranzschwellen, die festlegen, welche Ziele mindestens zu erreichen sind; durch Qualitätsstandards, die bestimmen, wie Teilnehmerkreise, Entscheidungsverfahren und Vereinbarungen grundsätzlich auszusehen haben; durch strukturpolitische Entscheidungen, die rechtliche, institutionelle oder politische Schranken möglicher Kooperationen beseitigen; durch Anreize, welche die Teilnehmer zur Kooperation bewegen; durch Deliberationen oder Auftragsforschung, die sich mit diesen Instrumenten reflexiv auseinandersetzen.

Für den Erfolg von Kontraktlösungen sind diese Kontextbedingungen von großer Bedeutung, allerdings bleibt der Prozeß der Kontraktbildung selbst entscheidend. Hier lassen sich zwei grundlegende Ebenen unterscheiden. Zunächst sind Kontrakte als Zweckvereinbarungen interessengeleitet, da sie auf den Weg gebracht und eingehalten werden, sofern sie für alle Beteiligten von Nutzen sind. Kontrakte beruhen folglich auf Interessenskonsensen, die eine Abstimmung zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren (Behörden, Unternehmer, Verbände etc.) auch angesichts divergierender Handlungsrationalitäten, Deutungsmuster oder Werte ermöglichen (Schimank, 1992 b). »Zweck«-Kontrakte können folglich die Umweltpolitik dynamisieren, gerade weil sie nicht

voraussetzen, daß sich die Akteure über Situationsdefinitionen, ideologische Bewertungen der Probleme, normative Anforderungen an die Entscheidungsfindung etc. einigen. Allerdings ist diese instrumentelle Logik keine hinreichende Grundlage für das Funktionieren von Kooperationsaktivitäten. Einmal bringen kooperative Maßnahmen, die auf die Veränderung des Status quo ausgerichtet sind, vermehrte (Transaktions-)Kosten mit sich. Sodann untergraben opportunistisches Handeln und Trittbrettfahren die Effektivität kollektiver Vereinbarungen. Schließlich können langfristige Maßnahmen aufgrund wechselnder Nutzenerwägungen unterminiert werden. Kompensatorische Maßnahmen (zum Beispiel Paketlösungen, die Androhung gesetzgeberischer Initiativen durch den Staat, die Stärkung treibender Interessen oder Akteure) können diese Probleme angehen, aber nicht grundsätzlich beheben.

Kontrakte beruhen zweitens auf Sozialbeziehungen mit Solidaritäts- und Reziprozitätsnormen. Zweifelsohne gehört die Freiwilligkeit zu den bestimmenden Merkmalen kontraktualer Lösungen, weshalb es den Akteuren freigestellt bleibt, solchen Kooperationen fernzubleiben oder diese wieder zu verlassen. Zunächst kann aber angenommen werden, daß Kontraktlösungen aus mehr oder weniger konsolidierten Interaktionsbeziehungen hervorgehen (zum Beispiel zwischen Betreibern und Behörden, innerhalb einer Wirtschaftsbranche oder einer Gemeinde). Sodann ist zu erwarten, daß Kooperationsaktivitäten eigene Vertrauensbeziehungen, Rollenerwartungen und Reziprozitätsnormen generieren können, die stabilisierend und strukturierend auf die Kontraktvereinbarung und -einhaltung wirken. Der Vertragsgedanke beinhaltet selbst einen solchen Reziprozitätsanspruch, rührt doch die Geltung von Verträgen auf der freiwilligen und fairen Übereinkunft. »Die Rekurrenz auf den Vertrag zulasten aller hierarchischen Modelle der Konfliktlösung basiert auf der Annahme einer immanenten, dem Vertrag als konsensualer Vereinbarung innewohnenden Gerechtigkeit. Verträge strukturieren Situationen kooperativen Handelns, in denen es um Einigung, gegenseitigen Nutzen und um Zuverlässigkeit (Verbindlichkeit) geht« (Zumbansen, 2000: 2). Den Reziprozitäts- und Gerechtigkeitsnormen wird nicht nur zuwidergehandelt, wenn die Vereinbarungen unfair zustande kommen, sondern auch wenn die Akteure ihren vereinbarten Verpflichtungen nicht nachkommen.

Die Verbindlichkeit der Kontraktbildung und der ausgehandelten Vereinbarung ist damit nicht nur instrumenteller, sondern auch normativer Art – wie Durkheim (1992: 263-276) mit Verweis auf die nichtkontraktuellen Bedingungen des Vertrages erläutert hat. Rekurrieren Akteure nämlich (implizit oder explizit) auf den Vertragsgedanken zur Regelung von Konflikten und zur Festschreibung eines gemeinsamen Vorgehens, so wird damit auf ein Format mit spezifischen Werten und Solidaritätsanforderungen zurückgegriffen. Allerdings müssen diese all-

gemeinen Wertbindungen und Solidaritätsansprüche für jede konkrete Vereinbarung aktiviert und spezifiziert werden, was aufgrund von Interessenkonflikten, unterschiedlichen partikularen Normen oder Wertedissensen mißlingen kann. Das heißt, kontraktuelle Vereinbarungen können nicht einfach auf einen gesellschaftlichen Konsens verweisen oder diesen als geltende Grundlage der erzielten Einigung heranziehen. Vielmehr müssen Konsense erst im Handeln und Verhandeln der Akteure erzielt oder reproduziert werden. Zwar geschieht dies durchaus in Referenz auf allgemeine gesellschaftliche Werte und Normen; ein praktisch relevanter moralischer Konsens aber muß durch das kollektive Handeln der Akteure selbst immer wieder situativ generiert werden. Verträge können Medium einer solchen Konsensbildung sein, wobei es hier immer um konkrete, auf spezifische Personenkreise bezogene Konsense geht. Eder schreibt Verträgen deshalb eine diskursiv-reflexive Komponente zu (Eder, 2001: 28-32), setzen doch funktionierende Verhandlungen und Vereinbarungen voraus, daß sich die Akteure nicht nur auf eine gemeinsame Entscheidung einigen, sondern auch auf den zugrundeliegenden ›Grundvertrag‹, der die nichtkontraktuellen Elemente des Vertrages beinhaltet und damit auch die gemeinsamen normativen Bezüge und Wertbindungen (Eder, 1986: 74). Verträge sind ein Modus der Vergesellschaftung oder Sozialintegration, eben weil sie auf kollektiven Lernprozessen beruhen.

»Der Prozeß, in dem Verträge durch immer wieder stattfindende Einigungsprozesse revidiert werden, ist ein kollektiver Lernprozeß. In einem solchen kollektiven Lernprozeß wird eine gemeinsame Welt aufgebaut, die die Beteiligten dazu zwingt, das Ergebnis dieses gemeinsamen Lernens for the time being zu akzeptieren oder ihm mit Gründen zu widersprechen. Dieser Widerspruch ist selbst wiederum ein Beitrag zu einer Revision dessen, was als gemeinsame Welt gelten soll« (Eder, 1986: 77).

Dieses diskursive Moment kommt allerdings nur zum Tragen, sobald wir es mit einem längeren Prozeß aufeinander verweisender Einigungen und mit nicht systematisch verzerrten Diskursen zu tun haben. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß diese diskursive Logik der Vertragsbildung in einem gewissen Gegensatz zu interessen geleiteten Vereinbarungen steht, denn in normativ-moralischer Perspektive werden Soll-Erwartungen generiert, an denen sich die Akteure orientieren – auch wenn dies im einzelnen ihren Nutzenerwägungen zuwiderläuft. Im Extremfall ist dann ein Akteur bei einer Kontraktlösung dabei, weil die Teilnahme moralisch begründet und normativ erwartet wird und weil ein Akteur damit die Teilhabe an einer Wertegemeinschaft dokumentiert. In dieser Weise formuliert, haben wir es zweifelsohne mit Grenzfällen zu tun, denn das Nützliche und das Richtige müssen sich nicht ausschließen. In der Praxis bedarf es daher einer erfolgreichen Verkopplung von interes-

sen- und wertegeleiteten Handlungsdispositionen. Grundsätzlicher muß ein moralischer Diskurs von praktischer Relevanz sein, das heißt, ethische Standpunkte oder moralische Anforderungen müssen unter den situativen Gegebenheiten und den praktischen Zwängen relevant und als Handlungserwartungen konkretisierbar beziehungsweise rationalisierbar sein (Renn, 1996: 170-178). »As for any ethics, it must be possible to justify environmental ethics in practical discourse. If the norms set by environmental ethics cannot be defended in discourses where authority accrues only to the better argument, then adherence to these norms cannot be expected to everybody« (Berger, 1994: 789).

Die Schwierigkeiten einer Generierung von Interessen- und Wertekonsensen, wie auch die Spannungen zwischen moralisch-ethischem Diskurs und praktischem Handeln gelten allerdings für die politische Entscheidungsfindung und Implementation bindender Regelungen insgesamt. Gerade die ordnungsrechtlich-hierarchischen Instrumente der etablierten Umweltpolitik stoßen auf diese Probleme, da sie auf das Einvernehmen, die Gefolgschaft oder Akzeptanz der gesellschaftlichen Adressaten angewiesen sind, ohne diese Bedingungen in ausreichendem Maße aktivieren oder herstellen zu können. Kontrakte erscheinen demgegenüber als ein offensiver Versuch der Generierung von Einvernehmen und Gefolgschaft, von Konsens und Verbindlichkeit auf der Ebene der konkreten Problemlösung und der praktischen Politik. Gerade kontraktuelle Vereinbarungen gewährleisten eine solche Koordinierung kollektiven Handelns qua Interessenausgleich und Wertbindung, allerdings unter den bereits genannten internen und externen Erfolgsbedingungen. In einer Gesellschaft, in der sich Entscheidungsmaterien und -arenen diversifizieren, in der sich aber auch Interessen, Handlungs-rationalitäten und Wertebindungen ausdifferenzieren, gewinnen Kontraktlösungen eine besondere Bedeutung. Denn sie fungieren als eine Institution der politischen Vergesellschaftung.

Literatur

- Abbott, A. (1988), *The System of Profession. An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Altmann, J. (1997), *Umweltpolitik. Daten, Fakten, Konzepte für die Praxis*. Stuttgart: Lucius und Lucius.
- Arndt, H.-W., Rudolf, W. (1996), *Öffentliches Recht*. München: Vahlen (11., überarbeitete Auflage).
- Bachrach, P., Baratz, M. S. (1977), *Macht und Armut*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Backhaus-Maul, H. (Hg.) (1999), *Von der Sozialhilfe in die Erwerbsarbeit. Die Welfare Reform in den USA als Vorbild?* Frankfurt am Main: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Bagdikian, B. H. (1990), *The Media Monopoly*. Boston: Beacon.
- Baldwin, R. (1996), »Regulatory legitimacy in the European context: The British Health and Safety Executive«. In: G. Majone (Hg.), *Regulating Europe* (S. 84-105), London: Routledge.
- Barke, R. P., Jenkins-Smith, H. C. (1993), »Politics and Scientific Expertise. Scientists, Risk Perception, and Nuclear Waste Policy«. *Risk Analysis* 13 (4), S. 425-439.
- Baudrillard, J. (1983), *Oublier Foucault*. München: Raben Verlag.
- (1988), *Selected Writings*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Bauer, M., Bertin-Mouro, B. (1994), »Der Staatsingenieur an der Unternehmensspitze. Das »pantouflage« in Frankreich«. In: A. Grelon und H. Stück (Hg.), *Ingenieure in Frankreich, 1747-1990* (S. 131-148), Frankfurt am Main: Campus.
- Bauer, M., Bertin-Mouro, B. (1995), »La tyrannie du diplôme initial et la circulation des élites: La stabilité du modèle français«. In: E. Suleiman und H. Mendras (Hg.), *Le recrutement des élites en Europe* (S. 48-63), Paris: Éditions la Découverte.
- Beck, U. (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Wege in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1993), *Die Erfindung des Politischen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (Hg.) (1998), *Politik der Globalisierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beckenbach, N. (1993), »Pyramide und Föderation. Ansichten der Wissenskulturskultur und der Ingenieurausbildung in Deutschland und Frankreich«. In: J. Huber und G. Thurn (Hg.), *Wissenschaftsmilieus. Wissenschaftskontroversen und soziokulturelle Konflikte* (S. 119-132), Berlin: Edition Sigma.
- Bennahmias, J.-L., Roche, A. (1992), *Des verts de toutes les couleurs. Histoire et sociologie du mouvement écolo*. Paris: Éditions Albin Michel.
- Bennett, W. L., Mannheim, J. B. (1993), »Taking the Public in Storm: Information, Cuing, and the Democratic Process in the Gulf Conflict«. *Political Communication* 10 (4), S. 331-351.
- Benz, A. (1993), »Commentary on O'Toole and Scharpf: The Network Concept as a Theoretical Approach«. In: F. W. Scharpf (Hg.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions* (S. 167-175), Frankfurt am Main: Campus.
- (1994), *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- (2000), »Anmerkungen zur Diskussion über Verhandlungsdemokratien«. In: E. Holtmann und H. Voelzkow (Hg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland* (S. 215-221), Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Benz, Arthur, Benz, Angelika (1987), *Dezentralisierungspolitik in Frankreich*. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Forschungsbericht 60.
- Benz, A., Scharpf, F. W., Zintl, R. (1992), *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt am Main: Campus.
- Berger, J. (1994), »The Economy and the Environment«. In: N. J. Smelser und R. Swedberg (Hg.), *The Handbook of Economic Sociology* (S. 766-797), Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Berger, P., Luckmann, T. (1966), *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Harmondsworth: Penguin.
- Beyme, K. von (1986), »The Role of Deputies in West Germany«. In: E. N. Suleiman (Hg.), *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics* (S. 154-175), New York: Holmes und Meier.
- Billig, A. (1994), *Ermittlung des ökologischen Problembewußtseins der Bevölkerung*. Berlin: Umweltbundesamt, Report-Nr.: UBA FB 93 137.
- Blau, P. M. (1967), *The dynamics of bureaucracy. A study of interpersonal relations in two government agencies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Blau, P. M., Meyer, M. W. (1956), *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House.
- Bleses, P., Rose, E. (1998), *Deutungswandel der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs*. Frankfurt am Main: Campus.
- Bodansky, D. (1994), »The Precautionary Principle in US Environmental Law«. In: T. O'Riordan und J. Cameron (Hg.), *Interpreting the Precautionary Principle* (S. 203-228), London: Earthscan Publications.
- Boehmer-Christiansen, S. (1994), »The Precautionary Principle in Germany – enabling Government«. In: T. O'Riordan und J. Cameron (Hg.), *Interpreting the Precautionary Principle* (S. 31-60), London: Earthscan Publications.
- (1995), »Reflections on the Politics Linking Science, Environment and Innovation«. *Innovation*, 8 (3), S. 275-87.
- Boehmer-Christiansen, S., Weidner, H. (1995), *The Politics of Reducing Vehicle Emissions in Britain and Germany*. London: Pinter.

- Bohne, E. (1981), *Der informale Rechtsstaat*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Borgards, C. (2001), »France: Rule by Virtue of Elite Position«. In: R. Münch (Hg.), *Democracy at Work. A Comparative Sociology of Environmental Regulation in the United Kingdom, France, Germany, and the United States* (S. 73-101), Westport, Conn.: Praeger.
- Bothe, M., Gündling, L. (1990), *Neuere Tendenzen des Umweltrechts im internationalen Vergleich*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Bourdieu, P. (1976), *Entwurf zu einer Theorie der Praxis*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1980), *Le sens pratique*. Paris: Minuit (deutsch: *Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1987).
- (1983), »Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital«. In: R. Kreckel (Hg.), *Soziale Ungleichheit* (S. 183-198), Göttingen: Schwarz.
- (1989), *La Noblesse d'État. Grandes Écoles et esprit de corps*. Paris: Minuit.
- (1997), *Die verborgenen Mechanismen der Macht*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Brand, K.-W. (1987), »Kontinuität und Diskontinuität in den neuen sozialen Bewegungen«. In: R. Roth und D. Rucht (Hg.), *Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland* (S. 30-44), Frankfurt am Main: Campus.
- (1989), »Neue soziale Bewegungen – ein neoromantischer Protest? Thesen zur historischen Kontinuität und Diskontinuität der »neuen sozialen Bewegungen««. In: U. C. Wasmuth (Hg.), *Alternativen zur alten Politik? Neue soziale Bewegungen in der Diskussion* (S. 125-139), Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Brand, K.-W., Eder, K., Pofert, A. (1997), *Ökologische Kommunikation in Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bras, J.-P. (1987), »Les fonctionnaires locaux en Grande-Bretagne: Menaces sur l'autonomie local et sur le droit conventionnel?«. In: G. Marcou (Hg.), *Fonction publique et décentralisation. Recrutement et formation* (S. 151-163), Lille: Presses Universitaires de Lille.
- Breier, S. (1997), »Umweltkooperationen zwischen Staat und Wirtschaft auf dem Prüfstand. Eine Untersuchung am Beispiel der Erklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge«. *Zeitschrift für Umweltpolitik* 1, S. 131-142.
- Brennecke, V. M. (1996), *Normsetzung durch private Verbände. Zur Verschränkung von staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung im Umweltschutz*. Düsseldorf: Werner.
- Bressers, H. T. A. (1995), »The Impact of Effluent Charges: A Dutch Success Story«. In: M. Jänicke und H. Weidner (Hg.), *Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases* (S. 27-42), Berlin: Edition Sigma.
- Brickman, R., Jasanoff, S., Ilgen, T. (1985), *Controlling Chemicals. The Pol-*

- itics of Regulation in Europe and the United States*. Ithaca: Cornell University Press.
- Brodocz, A. (2002), »Institution als symbolische Form«. *Berliner Journal für Soziologie* 12 (2), S. 211-226.
- Brulle, R. J. (1996), »Environmental Discourse and Social Movement Organizations: A Historical and Rhetorical Perspective on the Development of U.S. Environmental Organizations«. *Sociological Inquiry* 66 (1), S. 58-83.
- Bryner, G. (1987), *Bureaucratic Discretion. Law and policy in Federal Regulatory Agencies*. New York: Pergamon Press.
- (1995), *Blue Skies, Green Politics: The Clean Air Act of 1990 and Its Implementation*. Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press (2. Auflage).
- (2001a), »Cooperative Instruments and Policy Making: Assessing Public participation in US Environmental Regulation«. *European Environment* 11 (1), S. 49-60.
- (2001b), *Gaia's Wager. Environmental Movements and the Challenge of Sustainability*. Lanham u. a.: Rowman and Littlefield.
- Buechler, S. M. (2000), *Social Movements in Advanced Capitalism. The Political Economy and Cultural Construction of Social Activism*. New York: Oxford University Press.
- Buller, H. (1998), »Reflections across the channel. Britain, France and the Europeanisation of national environmental policy«. In: P. Lowe und S. Ward (Hg.), *British Environmental Policy and Europe. Politics and Policy in Transition* (S. 67-83), London, New York: Routledge.
- Burrlicher, C., Müller, H.-J. (1993), »Politikberatung als Problemdiskurs – Zum Verhältnis politischer Deziision und sozialwissenschaftlicher Reflexion von Problemen der Wissenschaft im geteilten Deutschland«. In: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hg.), *Vom Expertenwissen zum Orientierungswissen: Verständniswandel der wissenschaftlichen Politikberatung* (S. 35-42), Berlin: Materialien zum IRS Workshop vom 30. 9. 1993.
- Caillosse, J. (1988), »La décentralisation. Mode d'emploi«. *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 104 (5), S. 1229-1249.
- Caldwell, L. K. (1992), »Globalizing Environmentalism. The Threshold of a New Phase in International Relations«. In: R. E. Dunlap und A. G. Mertig (Hg.), *American Environmentalism. The US Environmental Movement 1970-1990* (S. 63-76), New York: Taylor and Francis.
- Cansier, D. (1998), »Erscheinungsformen und ökonomische Aspekte von Selbstverpflichtungen«. In: M. Kloepfer (Hg.), *Selbst-Beherrschung im technischen und ökologischen Bereich. Selbststeuerung und Selbstregulierung in der Technikentwicklung und im Umweltschutz* (S. 105-118), Berlin: Duncker und Humblot.
- Carraro, C., Siniscalco, D. (1996), »Voluntary agreements in environmental policy: a theoretical appraisal«. In: A. Xepapadeas (Hg.), *Economic Pol-*

- icy for the Environment and Natural Resources. *Techniques for the Management and Control of Pollution* (S. 80-94), Cheltenham: Edward Elgar.
- Caspari, S. (1995), *Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Chamozzi, F. (1994), »Die französischen Ingenieurverbände«. In: A. Grelon und H. Stück (Hg.), *Ingenieure in Frankreich, 1747-1990* (S. 387-413), Frankfurt am Main: Campus.
- Chevallier, J., Loschak, D. (1982), »Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française«. *Revue Française d'Administration Publique* 94, S. 679-720.
- Chevallier, J., Rangeon, F., Sellier, M. (1982), *Le pouvoir regional*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Christmann, G. B. (1992), »Über die Institutionalisierung und Verwissenschaftlichung des ökologischen Protests auf lokaler Ebene«. *Zeitschrift für Umweltpolitik* 4, S. 454-480.
- Coleman, J. S. (1995), *Grundlagen der Sozialtheorie*. Band 2: *Körperschaften und die moderne Gesellschaft*. München: Oldenbourg.
- Collins, R. (1990), »Changing conceptions in the sociology of the professions«. In: R. Torstendahl und M. Burrage (Hg.), *The Formation of Professions. Knowledge, State and Strategy* (S. 11-23), London: Sage.
- Cooper, P. J. (1995), »Toward the hybrid state: the case of environmental management in a deregulated and re-engineered state«. *International Review of Administrative Sciences* 61, S. 185-200.
- Costain, W. D., Lester, J. P. (1995), »The Evolution of Environmentalism«. In: J. P. Lester (Hg.), *Environmental Politics and Policy. Theories and Evidence* (S. 15-38), Durham, London: Duke University Press.
- Crozier, M. (1963), *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris: Éditions du Seuil.
- (1979), *On ne change pas la société par décret*. Paris: Grasset.
- Czada, R. (2000), »Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie«. In: E. Holtmann und H. Voelzkow (Hg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland* (S. 23-49), Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Daele, W. van den (1991), *Zum Forschungsprogramm der Abteilung »Normbildung und Umwelt«*. Berlin: WZB, Arbeitspapier FS II 91-301.
- Dahl, R. (1971), *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- (1989), *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Darras-Genard, C. (1987), »Profils professionnels, recrutement et hiérarchisation de la fonction publique territoriale en Picardie«. In: G. Marcou (Hg.), *Fonction publique et décentralisation. Recrutement et formation* (S. 125-136), Lille: Presses Universitaires de Lille.
- Derlien, H.-U. (1993), »Staatliche Steuerung in Perspektive: Ein Gesamt-

- kommentar«. In: K. König/N. Dose (Hg.), *Instrumente und Formen staatlichen Handelns* (S. 503-517), Köln: Carl Heymanns Verlag.
- (1995), »Compétence bureaucratique et allégeances politiques en Allemagne«. In: E. Suleiman und H. Mendras (Hg.), *Le recrutement des élites en Europe* (S. 64-90), Paris: Éditions la Découverte.
- Devall, B. (1992), »Deep Ecology and Radical Environmentalism«. In: R. E. Dunlap und A. G. Mertig (Hg.), *American Environmentalism. The US Environmental Movement 1970-1990* (S. 51-61), New York: Taylor and Francis.
- di Fabio, U. (1998), »Selbstverpflichtungen der Wirtschaft – Grenzgänger zwischen Freiheit und Zwang«. In: M. Kloepfer (Hg.), *Selbst-Beherrschung im technischen und ökologischen Bereich. Selbststeuerung und Selbstregulierung in der Technikentwicklung und im Umweltschutz* (S. 119-132), Berlin: Duncker und Humblot.
- Diani, M. (1992), »The concept of social movement«. *The Sociological Review* (1), S. 1-25.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1991), »The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields«. In: W. W. Powell und P. J. DiMaggio (Hg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (S. 63-82), Chicago: University of Chicago Press.
- Dingle, A. E. (1988), »Das schlimmste aller Übel: Landbesitzer, Alkali-fabrikanten und Luftverschmutzung (1828-1864)«. In: R. P. Sieferle (Hg.), *Fortschritte der Naturzerstörung* (S. 61-94), Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Döhler, M. (2001), »Das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde im Kontext des deutschen Regierungs- und Verwaltungssystems«. *Die Verwaltung* 34 (1), S. 59-91.
- Dose, N. (1995), »Kooperatives Handeln der Umweltschutzverwaltung«. In: N. Dose und R. Voigt (Hg.), *Kooperatives Recht* (S. 91-130), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- (1997), *Die verhandelnde Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzrechts*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Dose, N., Voigt, R. (1995), »Kooperatives Recht: Norm und Praxis«. In: N. Dose und R. Voigt (Hg.), *Kooperatives Recht* (S. 91-130), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Douglas, M., Wildavsky, A. (1982), *Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Dowding, K. M. (1991), *Rational Choice and Political Power*. Aldershot u. a.: Edward Elgar.
- Dudley, G., Richardson, J. J. (1996 a), *Promiscuous and Celibate Ministerial Styles: Policy Change, Policy Networks and UK Roads Policy*. University of Essex, Department of Government: Essex Paper Nr. 107 in Politics and Government.
- (1996 b), *Why Does Policy Change Over Time? Adversarial Policy Com-*

- munities, Alternative Policy Arenas and British Trunk Roads Policy 1945-95*. University of Essex, Department of Government: Essex Paper Nr. 101 in Politics and Government.
- Dunlap, R. E. (1992), »Trends in Public Opinion Toward Environmental Issues 1965-1990«. In: R. E. Dunlap und A. G. Mertig (Hg.), *American Environmentalism. The US Environmental Movement 1970-1990* (S. 89-116), New York: Taylor and Francis.
- (1995), »Public Opinion and Environmental Policy«. In: J. P. Lester (Hg.), *Environmental Politics and Policy. Theories and Evidence* (S. 63-114), Durham, London: Duke University Press.
- Dunlap, R. E., Mertig, A. G. (1992), »The Evolution of the US Environmental Movement from 1970 to 1990. An Overview«. In: R. E. Dunlap und A. G. Mertig (Hg.), *American Environmentalism. The US Environmental Movement 1970-1990* (S. 1-9), New York: Taylor and Francis.
- (1996), »Weltweites Umweltbewußtsein. Eine Herausforderung für die sozialwissenschaftliche Theorie«. In: A. Diekmann und C. C. Jaeger (Hg.), *Umweltsoziologie* (S. 193-218), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Dupuy, G., Barraque, B., Offner, J.-M. (1987), »Le génie urbain«. In: G. Marcou (Hg.), *Fonction publique et décentralisation. Recrutement et formation* (S. 63-76), Lille: Presses Universitaires de Lille.
- Durkheim, É. (1991), *Physik der Sitten und des Rechts. Vorlesungen zur Soziologie der Moral*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1992), *Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Durkheim, É., Mauss, M. (1987), »Über einige primitive Formen von Klassifikation. Ein Beitrag zur Erforschung der kollektiven Vorstellungen«. In: É. Durkheim (Hg.), *Schriften zur Soziologie der Erkenntnis* (S. 169-256), Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Dyson, K. (1982), »West Germany. The Search for a Rationalist Consensus«. In: J. J. Richardson (Hg.), *Policy Styles in Western Europe* (S. 17-46), London: Allen and Unwin.
- Ebbinghausen, R. (1995), »Inszenierte Öffentlichkeit und politischer Skandal. Arkanpolitik und ihre Grenzen unter den Bedingungen von bürgerlichem Verfassungsstaat und Parteiendemokratie«. In: G. Göhler (Hg.), *Macht der Öffentlichkeit. Öffentlichkeit der Macht* (S. 231-239), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Ebreo, A., Vining, J. (1991), »Are You Thinking What I Think You Are? A Study of Actual and Estimated Goal Priorities and Decision Preferences of Resource Managers, Environmentalists, and the Public«. *Society and Natural Resources* 4, S. 177-196.
- Eder, K. (1986), »Der permanente Gesellschaftsvertrag. Zur kollektiven Konstruktion einer sozialen Ordnung«. In: L. Kern und H.-P. Müller (Hg.), *Gerechtigkeit, Diskurs oder Markt? Die neuen Ansätze in der Vertragstheorie* (S. 67-82), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- (1988), *Die Vergesellschaftung der Natur. Studien zur sozialen Evolution der praktischen Vernunft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- (1989), »Die ›Neuen Sozialen Bewegungen‹: Moralische Kreuzzüge, politische Pressure Groups oder soziale Bewegungen?«. In: U. C. Wasmuth (Hg.), *Alternativen zur alten Politik? Neue soziale Bewegungen in der Diskussion* (S. 177-195), Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- (1991), *Geschichte als Lernprozeß? Zur Pathogenese politischer Modernität in Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1993), *Reflexive Institutionen? Eine Untersuchung zur Herausbildung eines neuen Typus institutioneller Regelungen im Umweltbereich*. München: Antrag an die DFG.
- (1994), »Die Institutionalisierung kollektiven Handelns. Eine neue theoretische Problematik in der Bewegungsforschung«. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 7 (2), S. 40-52.
- (1997), »Institution«. In: C. Wulf (Hg.), *Vom Menschen. Handbuch Historische Anthropologie* (S. 159-168), Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- (1999 a), »Dialog und Kooperation. Zur Zählung der Bewegungsgesellschaft«. In: A. Klein, H. J. Legrand und T. Leif (Hg.), *Neue soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven* (S. 28-46), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- (1999 b), »Societies learn and yet the world is hard to change«. *European Journal of Social Theory* 2 (2), S. 195-215.
- (2000), »Taming Risks through Dialogues: The Rationality and Functionality of Discursive Institutions in Risk Society«. In: M. J. Cohen (Hg.), *Risk in the Modern Age: Social Theory, Science and Environmental Decision-Making* (S. 225-248), London: Macmillan.
- (2001), »Institution«. In: E. Liebau, D. Schuhmacher-Chilla und C. Wulf (Hg.), *Anthropologie pädagogischer Institutionen* (S. 19-34), Weinheim: Deutscher Studienverlag.
- Edmonson, J. M. (1987), *From Mecaniciens to Ingenieur. Technical Education and the Machine Building Industry in Nineteenth-Century France*. New York: Garland Publishing.
- Eichener, V., Voelzkow, H. (1994), »Ko-Evolution politisch-administrativer und verbandlicher Strukturen: Am Beispiel der technischen Harmonisierung des europäischen Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes«. In: W. Streeck (Hg.), *Staat und Verbände* (S. 256-290), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ellwein, T. (1995), »Kooperatives Verwaltungshandeln im 19. Jahrhundert«. In: N. Dose und R. Voigt (Hg.), *Kooperatives Recht* (S. 43-63), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Elster, J. (1991), »The Possibility of Rational Politics«. In: D. Held (Hg.), *Political Theory Today*. Oxford: Polity Press.
- Etzioni, A. (1968), *The Active Society*. London: Collier-Macmillan.
- Falke, J. (1996), »The Role of Non-governmental Standardization Organizations in the Regulation of Risks to Health and the Environment«. In: C. Joerges und K.-H. Ladeur (Hg.), *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making*. Florence: Arbeitspapier RSC Nr. 96/9.

- Feindt, P. H. (1997), »Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik. Neue Beteiligungsmodelle«. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 27, S. 39-46.
- Feldhaus, S. (1997), »Ethische Aspekte der Umweltgutachtertätigkeit«. In: M. Kerth (Hg.), *Gutachten im Umweltbereich. Experten im Spannungsfeld* (S. 5-46), Berlin: Ernst.
- Fietkau, H.-J., Weidner, H. (1998), *Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren*. Berlin: ed. sigma.
- Fischer, F. (1988), *Techno-Corporatism in the United States: A Critique of Contemporary Technocratic Theory and Methods*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin, Abt. Organisation und Technikgenese, Arbeitspapier FS II 88-105.
- Fleming, D. (1988), »Wurzeln der New-Conservation-Bewegung«. In: R. P. Sieferle (Hg.), *Fortschritte der Naturzerstörung* (S. 216-306), Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Foucault, M. (1970), *Die Ordnung des Diskurses*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1976), *Überwachen und Strafen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1978), *Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*. Berlin: Merve Verlag.
- (1983), *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit I*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1988), *Politics, Philosophy, Culture. Interviews and other Writings 1977-1984*. London: Routledge.
- (1989), »Michel Foucault oder die Sorge um die Wahrheit«. In: F. Ewald (Hg.), *Pariser Gespräche* (S. 15-30), Berlin: Merve Verlag.
- (1993 a), »Die politische Technologie der Individuen«. In: L. H. Martin, H. Gutman und P. H. Hutton (Hg.), *Technologien des Selbst* (S. 168-187), Frankfurt am Main: S. Fischer.
- (1993 b), »Wahrheit, Macht, Selbst. Ein Gespräch zwischen Rux Martin und Michel Foucault (25. Oktober 1982)«. In: L. H. Martin, H. Gutman und P. H. Hutton (Hg.), *Technologien des Selbst* (S. 15-23), Frankfurt am Main: Fischer.
- Fourniau, J.-M. (1997), »Les transports: Ambivalences des réformes des procédures de concertation«. In: P. Warin (Hg.), *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes* (S. 243-264), Paris: La Découverte.
- Frenzel, S. (2000), *Zugang zu Informationen der deutschen Behörden. Mit einer Dokumentation aus- und inländischer Rechtsquellen*. Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Frey, B., Kleinfeld, R. (1997), »Organisierte Interessen und das Neue Steuerungsmodell«. In: J. Bogumil und L. Kißler (Hg.), *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie* (S. 47-71), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Friedman, R. S., Friedman, R. C. (1988), »Science American Style. Three Cases in Academe«. *Policy Studies Journal* 17 (1), S. 43-61.

- Friedrich, R. (1993), *Umweltpolitische Maßnahmen zur Luftreinhaltung. Kosten-Nutzen-Analyse*. Berlin: Springer.
- Fuller, R., Myers, R. R. (1941), »The Natural History of a Social Problem«. *American Sociological Review* 6, S. 320-328.
- Galtung, J., Ruge, M. (1973), »Structuring and selecting news«. In: S. Cohen und J. Young (Hg.), *The Manufacture of News: Social Problems, Deviance and the Mass Media* (S. 62-72), London: Constable.
- Gaudin, J.-P. (1990 a), »Introduction«. In: J.-P. Gaudin und M. Raj (Hg.), *French Studies in Urban Policy. A Survey of Research* (S. 6-17), London: Sangam Books.
- (1990 b), »New Approaches«. In: J.-P. Gaudin und M. Raj (Hg.), *French Studies in Urban Policy. A Survey of Research* (S. 123-128), London: Sangam Books.
- (1993), *Les nouvelles politiques urbaines*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Gephart, W. (1993), *Gesellschaftstheorie und Recht. Das Recht im soziologischen Diskurs der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Gerhards, J. (1995), »Welchen Einfluß haben die Massenmedien auf die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland?«. In: G. Göhler (Hg.), *Macht der Öffentlichkeit. Öffentlichkeit der Macht* (S. 149-177), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Gerhards, J., Neidhardt, F. (1990), *Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Gerlach, L. P. (1999), »The Structure of Social Movements: Environmental Activism and its Opponents«. In: J. Freeman und V. Johnson (Hg.), *Waves of protest: Social movements since the sixties* (S. 85-97), Lanham: Rowman and Littlefield.
- Glagow, M. (1999), »Umweltprobleme«. In: G. Albrecht, A. Groenemeyer und F. W. Stallberg (Hg.), *Handbuch soziale Probleme* (S. 680-698), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Göhler, G. (1991), »Rationalität und Irrationalität der Macht: Adam Müller und Hegel«. In: M. T. Greven (Hg.), *Macht in der Demokratie. Denkanstöße zur Wiederbelebung einer klassischen Frage in der zeitgenössischen Politischen Theorie* (S. 45-62), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- (1994), »Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen«. In: G. Göhler (Hg.), *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie* (S. 19-46), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- (1997), »Der Zusammenhang von Institution, Macht und Repräsentation«. In: G. Göhler (Hg.), *Institution – Macht – Repräsentation. Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken* (S. 11-64), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Goodin, R. E. (1992), *Green Political Theory*. Oxford: Polity Press.
- Grande, E. (1997), »Vom produzierenden zum regulierenden Staat: Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung und Privatisierung«. In: K. Kö-

- nig und A. Benz (Hg.), *Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk* (S. 576-591), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- (1998), »Privatisierung und Regulierung aus politikwissenschaftlicher Sicht«. In: C. Gusy (Hg.), *Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Greiffenhagen, M., Greiffenhagen, S. (1993), *Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur im vereinigten Deutschland*. München: Leipzig.
- Grelon, A. (1994a), »Die deutschen Ingenieure aus französischer Sicht, 1770-1990«. In: P. Lundgreen und A. Grelon (Hg.), *Ingenieure in Deutschland, 1770-1990* (S. 369-386), Frankfurt am Main: Campus.
- (1994b), »Von den Ingenieuren des Königs zu den Technologen des 21. Jahrhunderts. Die Ausbildung der Ingenieure in Frankreich«. In: A. Grelon und H. Stück (Hg.), *Ingenieure in Frankreich, 1747-1990* (S. 15-57), Frankfurt am Main: Campus.
- Greven, M. T. (1991a), »Macht in der Demokratie« – Anathema in Politikwissenschaft als Demokratiewissenschaft und empirischer Politikforschung«. In: M. T. Greven (Hg.), *Macht in der Demokratie. Denkanstöße zur Wiederbelebung einer klassischen Frage in der zeitgenössischen Politischen Theorie* (S. 107-140), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- (1991b), »Macht und Politik in der ›Theorie des kommunikativen Handelns‹ von Jürgen Habermas«. In: M. T. Greven (Hg.), *Macht in der Demokratie. Denkanstöße zur Wiederbelebung einer klassischen Frage in der zeitgenössischen Politischen Theorie* (S. 213-238), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- (1995), »Macht in der Öffentlichkeit der Demokratie. Kritischer Kommentar zu R. Schmalz-Brunns«. In: G. Göhler (Hg.), *Macht der Öffentlichkeit. Öffentlichkeit der Macht* (S. 75-84), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- (1999), *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezision als Probleme des Regierens und der Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Grimstone, G. (1990), »The British Privatisation Programme«. In: J. J. Richardson (Hg.), *Privatisation and Deregulation in Canada and Britain* (S. 3-13), Aldershot: Dartmouth.
- Groenemeyer, A. (1999), »Soziale Probleme, soziologische Theorie und moderne Gesellschaften«. In: G. Albrecht, A. Groenemeyer und F. W. Stallberg (Hg.), *Handbuch soziale Probleme* (S. 13-72), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Guéhenno, J.-M. (1994), *Das Ende der Demokratie*. München: Artemis und Winkler.
- Guidry, J. A., Kennedy, M. D., Zald, M. N. (Hg.) (2000), *Globalization and Social Movements. Culture, Power, and the Transnational Public Sphere*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Guyomarch, A. (1999), »Public service, public management and the modernization of French public administration«. *Public Administration* 77 (1), S. 171-193.

- Habermas, J. (1969), *Technik und Wissenschaft als ›Ideologie‹*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*. 2 Bde., Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1985 a), *Die neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften v*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1985 b), *Kritik der Macht*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1987), »Ist Legitimität durch Legalität möglich?« *Kritische Justiz* 20, S. 1-16.
- (1990), *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1994), *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Haigh, N. (1994), »The Introduction of the Precautionary Principle into the UK«. In: T. O'Riordan und J. Cameron (Hg.), *Interpreting the Precautionary Principle* (S. 229-251), London: Earthscan Publications.
- Hall, P. D. (1984), »The Social Foundations of Professional Credibility: Linking the Medical Profession to Higher Education in Connecticut and Massachusetts, 1700-1830«. In: T. L. Haskell (Hg.), *The Authority of Experts. Studies in History and Theory* (S. 107-141), Bloomington: Indiana University Press.
- Hansjürgens, B. (1994), »Erfolgsbedingungen für Kooperationslösungen in der Umweltpolitik«. *Wirtschaftsdienst* (1), S. 35-42.
- Hartkopf, G., Bohne, E. (1983), *Umweltpolitik*. Band 1: *Grundlagen, Analysen und Perspektiven*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Haskell, T. L. (1984), »Professionalism versus Capitalism: R. H. Tawney, Émile Durkheim, and C. S. Peirce on the Disinterestedness of Professional Communities«. In: T. L. Haskell (Hg.), *The Authority of Experts. Studies in History and Theory* (S. 180-225), Bloomington: Indiana University Press.
- Hassenteufel, P. (1995), »Les groupes d'intérêt dans l'action publique: L'État en interaction«. *Pouvoirs* 74, S. 155-167.
- Hays, S. P. (1985), »From Conservation to Environment. Environmental Politics in the US Since World War II«. In: K. E. Bailes (Hg.), *Environmental History. Critical Issues in Comparative Perspective* (S. 198-241), Lanham: University Press of America.
- (1991), »Three Decades of Environmental Politics: The Historical Context«. In: M. J. Lacey (Hg.), *Government and Environmental Politics. Essays on Historical Developments since World War Two* (S. 19-79), Washington, D. C.: The Woodrow Wilson Center Press.
- Hecló, H. (1978), »Issue Networks and the Executive Establishment«. In: A. King (Hg.), *The New American Political System* (S. 87-124), Washington, D. C.: American Enterprise Institute.
- Heidenreich, M. (1991), »Verallgemeinerungsprobleme in der international vergleichenden Organisationsforschung«. In: M. Heidenreich und G. Schmidt (Hg.), *International vergleichende Organisationsforschung. Fragestellungen, Methoden und Ergebnisse ausgewählter Untersuchungen* (S. 48-66), Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Henneking, R. (1994), *Chemische Industrie und Umwelt. Konflikte um Umweltbelastungen durch die chemische Industrie am Beispiel der schwerchemischen, Farben- und Düngemittelindustrie der Rheinprovinz (ca. 1800-1914)*, Stuttgart: Frank Steiner Verlag.
- Héritier, A. (1993), »Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulatoriver Politik«. In: A. Héritier (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (S. 432-447), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- (1997), »Die Koordination von Interessenvielfalt im Europäischen Entscheidungsprozess: Regulative Politik als ›Patchwork‹«. In: A. Benz und W. Seibel (Hg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – Eine Zwischenbilanz* (S. 261-279), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Héritier, A., u. a. (1994), *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulatoriver Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Herman, E. S., Chomsky, N. (1988), *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*. New York: Pantheon Books.
- Hill, A. (1983), »The Role of the British Alkali and Clean Air Inspectorate in Air Pollution«. In: P. B. Downing und K. Hanf (Hg.), *International Comparisons in Implementing Pollution Laws* (S. 87-106), Boston: Kluwer-Nijhoff.
- Hill, H. (1997), »Verwaltungsmodernisierung als Demokratiechance in der Kommune«. In: J. Bogumil und L. Kißler (Hg.), *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie* (S. 23-31), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- (1980), *Leidenschaften und Interessen. Politische Begründung des Kapitalismus vor seinem Sieg*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Holtmann, E., Voelzkow, H. (2000 a), »Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Eine Einführung«. In: E. Holtmann und H. Voelzkow (Hg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie* (S. 9-21), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- (Hg.) (2000 b), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Huber, J. (1989), *Technikbilder. Weltanschauliche Weichenstellungen der Technologie- und Umweltpolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hunold, C. (2002), »Environmentalists, Nuclear Waste, and the Politics of Passive Exclusion in Germany«. *German Politics and Society* 19 (4), S. 43-63.
- Hunton, J. D., Dowman, C. (1996), *The State of Disunion. 1996 Survey of American Political Culture*. Charlottesville, VA: Medias Res Educational Foundation and The Gallup Organization.
- Ingram, H. M., Colnic, D. H., Mann, D. E. (1995), »Interest groups and

- Environmental Policy«. In: J. P. Lester (Hg.), *Environmental Politics and Policy. Theories and Evidence* (S. 115-145), Durham, London: Duke University Press.
- Jachtenfuchs, M., Kohler-Koch, B. (1996), »Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem«. In: M. Jachtenfuchs und B. Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration* (S. 15-44), Opladen: Leske + Budrich.
- Jänicke, M. (1986), *Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft*. München: Piper.
- (1990), »Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im Internationalen Vergleich«. *Zeitschrift für Umweltpolitik* (3), S. 213-232.
- Jänicke, M., Weidner, H. (Hg.) (1995 a), *Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases*. Berlin: Edition Sigma.
- (1995 b), »Successful Environmental Policy: An Introduction«. In: M. Jänicke und H. Weidner (Hg.), *Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases* (S. 10-26), Berlin: Edition Sigma.
- (1997 a), »Germany«. In: M. Jänicke und H. Weidner (Hg.), *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building* (S. 133-156), Berlin: Springer.
- (1997 b), »Summary: Global Environmental Policy Learning«. In: M. Jänicke und H. Weidner (Hg.), *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building* (S. 299-313), Berlin: Springer.
- (1997 c), »Zum aktuellen Stand der Umweltpolitik im internationalen Vergleich – Tendenzen zu einer globalen Konvergenz?« *Aus Politik und Zeitgeschichte* 27, S. 15-24.
- Jarren, O. (1997), »Macht und Ohnmacht der Medienkritik, oder: Können Schwache Stärke erlangen?«. In: H. Weßler (Hg.), *Perspektiven der Medienkritik* (S. 307-331), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jasanoff, S. (1987), »Contested Boundaries in Policy-Relevant Science«. *Social Studies of Science* 17, S. 195-230.
- (1990), *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*. Cambridge: Harvard University Press.
- (1995), *Science at the bar. Law, science, and technology in America*. Cambridge: Harvard University Press.
- Jauß, C. (1999), *Politik als Verhandlungsmarathon. Immissionsschutz in der amerikanischen Wettbewerbsdemokratie*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- (2000), »USA: Arenen des Wettbewerbs«. In: R. Münch und Ch. Lahusen (Hg.), *Regulative Demokratie. Politik der Luftreinhaltung in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den USA* (S. 237-295), Frankfurt am Main: Campus.
- Jeannot, G. (1997), »Peut-on faire de l'utilisateur un client? Retour sur l'exemple britannique«. In: P. Warin (Hg.), *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes* (S. 287-307), Paris: La Découverte.
- Jérôme, B., Lewis-Beck, M. S. (1999), »Is local politics local? French evidence«. *European Journal of Political Research* 35, S. 181-197.

- Jesse, E. (1985), »Anmerkungen zum mangelnden Konfliktverständnis«. In: E. Jesse (Hg.), *Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik. Die beiden deutschen Staaten im Vergleich* (S. 107-114), Berlin: Colloquium.
- John, D. (1994), *Civic Environmentalism: Alternatives to Regulation in States and Communities*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Johnson, T. (1993), »Expertise and the state«. In: M. Gane und T. Johnson (Hg.), *Foucault's new domains* (S. 139-152), London: Routledge.
- Jordan, A. (1998), »The impact on UK environmental administration«. In: P. Lowe und S. Ward (Hg.), *British Environmental Policy and Europe. Politics and Policy in Transition* (S. 173-194), London, New York: Routledge.
- Jordan, A., O'Riordan, T. (1994), *The Precautionary Principle in UK Environmental Law and Policy*. London: Centre for Social and Economic Research on the Global Environment, Arbeitspapier GEC 94-11.
- Jordan, G. (1990), »Sub-Governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles?« *Journal of Theoretical Politics* 2 (3), S. 319-338.
- Julliard, J. (1997), *La faute aux élites*. Paris: Gallimard.
- Junkernheinrich, M., Klemmer, P. (1992), *Wirtschaftlichkeit des Umweltschutzes*. Lüdenscheid: Analytica-Verlagsgesellschaft.
- Kamieniecki, S. (1995), »Political Parties and Environmental Policy«. In: J. P. Lester (Hg.), *Environmental Politics and Policy. Theories and Evidence* (S. 146-167), Durham, London: Duke University Press.
- Karpik, L. (1989), »Le désintéressement«. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations* 44 (1), S. 733-747.
- Kersting, N. (1997), »Bürgerinitiativen und Verwaltungsmodernisierung«. In: J. Bogumil und L. Kifler (Hg.), *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie* (S. 73-92), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kerth, M. (1997), »Die Rolle und die Aufgaben von Umweltgutachtern«. In: M. Kerth (Hg.), *Gutachten im Umweltbereich. Experten im Spannungsfeld* (S. 1-4), Berlin: Ernst.
- Khan, U. (1999), *Participation Beyond the Ballot Box. European Case Studies in State-Citizen Political Dialogue*. London: University College London Press.
- Kistenmacher, H., Marcou, G., Clev, H.-G. (1994), *Raumordnung und raumbezogene Politik in Frankreich und Deutschland*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Klages, H., Hortleder, G. (1994), »Gesellschaftsbild und soziales Selbstverständnis des Ingenieurs im 19. und 20. Jahrhundert«. In: P. Lundgreen und A. Grelon (Hg.), *Ingenieure in Deutschland, 1770-1990* (S. 269-293), Frankfurt am Main: Campus.
- Kloepfer, M. (1994), *Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts*. Berlin: Duncker und Humblot.

- (1995), *Das Umweltrecht des Auslandes*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Knoepfel, P., Weidner, H. (1985), *Luftreinhaltepolitik (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich*. 6 Bände, Berlin: edition Sigma.
- König, K., Füchtner, N. (1998), »Von der Verwaltungsreform zur Verwaltungsmodernisierung«. In: K. König und N. Füchtner (Hg.), »Schlanker Staat« – *Verwaltungsmodernisierung im Bund. Zwischenbericht, Praxisbeiträge, Kommentare* (S. 3-152), Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- König, W. (1994), »Ingenieure in der staatlichen Verwaltung, 1870-1945«. In: P. Lundgreen und A. Grelon (Hg.), *Ingenieure in Deutschland, 1770-1990* (S. 141-151), Frankfurt am Main: Campus.
- Kraft, M. E. (1996), *Environmental policy and politics. Toward the twenty first century*. New York: Harper Collins.
- Kraft, S., Obermann, G. (1990), »Privatisierungen in Österreich und in anderen westeuropäischen Ländern: Ein Überblick«. In: F. Schneider und M. F. Hofreither (Hg.), *Privatisierung und Deregulierung öffentlicher Unternehmen in westeuropäischen Ländern. Erste Erfahrungen und Analysen* (S. 55-95), Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Kranakis, E. (1989), »Social Determinants of Engineering Practice: A Comparative View of France and America in the Nineteenth Century«. *Social Studies of Science* 19, S. 5-70.
- Kriesi, H. (1996), »The organisational structure of new social movements in a political context«. In: D. McAdam, J. McCarthy und M. N. Zald (Hg.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings* (S. 152-184), Cambridge: Cambridge University Press.
- Kriesi, H., Giugni, M. (1996), »Ökologische Bewegungen im internationalen Vergleich: Zwischen Konflikt und Kooperation«. In: A. Diekmann und C. C. Jaeger (Hg.), *Umweltsoziologie* (S. 324-349), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kriesi, H., Saris, W. E., Wille, A. (1993), »Mobilization potentials for environmental protest«. *European Sociological Review* 9 (2), S. 155-172.
- Kuckartz, U. (1998), *Umweltbewusstsein und Umweltverhalten*. Berlin u. a.: Springer.
- Kuhn, M. (1961), *Herrschaft der Experten? An den Grenzen der Demokratie*. Würzburg: Werkbund-Verlag.
- Kurth, M. (2000), »Großbritannien: Foren der informellen Konsultation«. In: R. Münch und Ch. Lahusen (Hg.), *Regulative Demokratie. Politik der Luftreinhaltung in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den USA* (S. 63-124), Frankfurt am Main: Campus.
- (2001), »United Kingdom: Rule by Virtue of Convention and Consultation«. In: R. Münch (Hg.), *Democracy at Work. A Comparative Sociology of Environmental Regulation in the United Kingdom, France, Germany, and the United States* (S. 47-71), Westport, Conn.: Praeger.
- Kwa, C. (1987), »Representations of Nature Mediating Between Ecology

and Science Policy: The Case of the International Biological Programme«. *Social Studies of Science* 17, S. 413-442.

Lahusen, Ch. (1996), »Interest group politics? Eine ländervergleichende Studie zur verbandlichen Arbeit sozialer Bewegungsorganisationen«. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 9 (4), S. 28-38.

– (1998), »Der dritte Sektor als Lobby. Umweltverbände im Räderwerk der nationalen Politik«. In: R. Graf Strachwitz (Hg.), *Dritter Sektor – Dritte Kraft. Versuch einer Standortbestimmung* (S. 411-436), Düsseldorf: Raabe-Verlag.

– (2000), »The Good Government: Cooperative Environmental Regulation in a Comparative Perspective«. *European Environment* 10 (6), S. 253-264.

– (2002), »Internationale Kampagnen zwischen Protestereignissen und Unterhaltungsereignissen«. In: Heike Walk und Nele Boehme (Hg.), *Globaler Widerstand. Internationale Netzwerke auf der Suche nach Alternativen im globalen Kapitalismus* (S. 83-100), Münster: Westfälisches Dampfboot.

Larson, M. S. (1984), »The Production of Expertise and the Constitution of Expert Power«. In: T. L. Haskell (Hg.), *The Authority of Experts. Studies in History and Theory* (S. 28-80), Bloomington: Indiana University Press.

– (1990), »In the matter of experts and professionals, or how impossible it is to leave nothing unsaid«. In: R. Torstendahl und M. Burrage (Hg.), *The Formation of Professions. Knowledge, State and Strategy* (S. 24-50), London: Sage.

Lascoumes, P. (1994), *L'Écopouvoir. Environnement et Politiques*. Paris: La Découverte.

– (1998), »La scène publique, nouveau passage obligé des décisions? Devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation«. *Annales des mines. Responsabilité et environnement* 10, S. 51-62.

Lascoumes, P., Valluy, J. (1996), »Les activités publiques conventionnelles (APC), un nouvel instrument de politique publique? L'exemple de la protection de l'environnement industriel«. *Sociologie du travail* 38 (4), S. 551-575.

Laskowski, S. (1998), »Die funktionelle Privatisierung staatlicher Überwachungsaufgaben – Überwachungsmodell zwischen unternehmerischer Eigenverantwortung und staatlicher Gewährleistungsverantwortung«. In: C. Gusy (Hg.), *Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen* (S. 312-327), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

– (1999), »Duale Verantwortungsstrukturen in Umweltrecht und Umweltpolitik: Privatisierungstendenzen im Recht der Anlagenüberwachung«. In: G. F. Schuppert (Hg.), *Jenseits von Privatisierung und »schlankem« Staat. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor* (S. 93-113), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Laumann, E. O., Knoke, D. (1989), »Policy Networks of the Organizational State: Collective Action in the National Energy and Health Domains«. In:

R. Perrucci und H. R. Potter (Hg.), *Networks of Power. Organizational Actors at the National, Corporate, and Community Levels* (S. 17-55), New York: Aldine de Gruyter.

Le Galès, P. (2001), »Urban Governance and Policy Networks: On the Urban Political Boundedness of Policy Networks. A French Case Study«. *Public Administration* 79 (1), S. 167-184.

Lehmbruch, G. (1976), *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Stuttgart: Kohlhammer.

Leibfried, S., Pierson, P. (1998), »Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des ›sozialen Europas‹«. In: S. Leibfried und P. Pierson (Hg.), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik* (S. 11-57), Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Leisner, W. (1998), »Verfassungsgrenzen privater Selbstregulierung«. In: M. Kloepfer (Hg.), *Selbst-Beherrschung im technischen und ökologischen Bereich. Selbststeuerung und Selbstregulierung in der Technikentwicklung und im Umweltschutz* (S. 151-161), Berlin: Duncker und Humblot.

Leonard, H. J. (1988), *Pollution and the Struggle for the World Product. Multinational Corporations, Environment, and International Comparative Advantage*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lester, J. P. (1995), »Federalism and State Environmental Policy«. In: J. P. Lester (Hg.), *Environmental Politics and Policy. Theories and Evidence* (S. 39-60), Durham, London: Duke University Press.

Liebert, U. (1994), »Netzwerke und neue Unübersichtlichkeit. Plädoyer für die Wahrnehmung politischer Komplexität«. In: C. Leggewie (Hg.), *Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik* (S. 155-169), Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Link, J. (1988), »Literaturanalyse als Interdiskursanalyse. Am Beispiel des Ursprungs literarischer Symbolik in der Kollektivsymbolik«. In: J. Fohrmann und H. Müller (Hg.), *Diskurstheorien und Literaturwissenschaft* (S. 284-307), Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Linse, U. (1986), *Ökopax und Anarchie. Eine Geschichte der ökologischen Bewegungen in Deutschland*. München: DTV.

Long, T. (1998), »The environmental lobby«. In: P. Lowe und S. Ward (Hg.), *British Environmental Policy and Europe. Politics and Policy in Transition* (S. 105-118), London, New York: Routledge.

Lorrain, D. (1987), »Les changements dans la fonction communale«. In: G. Marcou (Hg.), *Fonction publique et décentralisation. Recrutement et formation* (S. 53-62), Lille: Presses Universitaires de Lille.

Lowe, P., u. a. (1997), *Moralizing the environment. Countryside change, farming and pollution*. London: University College London.

Lowe, P., Morrison, D. (1984), »Bad news or good news: Environmental politics and the mass media«. *The sociological review* 32 (1), S. 75-90.

Lowe, P., Ward, S. (1998 a), »Britain in Europe. Themes and issues in national environmental policy«. In: P. Lowe und S. Ward (Hg.), *British Environmental Policy and Europe. Politics and Policy in Transition* (S. 3-30), London, New York: Routledge.

- (Hg.) (1998 b), *British Environmental Policy and Europe. Politics and Policy in Transition*. London, New York: Routledge.
- (1998 c), »Demostic winners and losers«. In: P. Lowe und S. Ward (Hg.), *British Environmental Policy and Europe. Politics and Policy in Transition* (S. 87-104), London, New York: Routledge.
- Lowi, T. J. (1964), »American Business, public policy, case studies and political theory«. *World Politics* 6, S. 677-715.
- Lüdemann, C. (1997), *Rationalität und Umweltverhalten. Die Beispiele Recycling und Verkehrsmittelwahl*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Luhmann, N. (1969 a), »Klassische Theorie der Macht. Kritik ihrer Prämissen«. *Zeitschrift für Politik* (2), S. 149-170.
- (1969 b), *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1971), *Politische Planung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- (1984), *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1986), *Ökologische Kommunikation*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1988), *Macht*. Stuttgart: Enke, 2. durchgesehene Auflage.
- (1989), »Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag«. *Politische Vierteljahresschrift* 30 (1), S. 4-9.
- (1989), »Theorie der politischen Opposition«. *Zeitschrift für Politik* 36 (1), S. 13-26.
- (1995), *Die Realität der Massenmedien*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- (2000), *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Lundgreen, P. (1990), »Engineering Education in Europe and the USA, 1750-1930: The Rise to Dominance of School Culture and the Engineering Professions«. *Annals of Science* 47, S. 33-75.
- (1994), »Die Ausbildung von Ingenieuren an Fachschulen und Hochschulen in Deutschland, 1770-1990«. In: P. Lundgreen und A. Grelon (Hg.), *Ingenieure in Deutschland, 1770-1990* (S. 13-78), Frankfurt am Main: Campus.
- Lustig, S., Brunner, U. (1996), »Environmental Organisations in a Changing Environment – Major US Environmental Organisations in the 1990s«. *Environmental Politics* 5 (1), S. 130-139.
- MacDonald, K. M. (1995), *The Sociology of the Professions*. London: Sage.
- Mai, M. (1989), *Die Bedeutung des fachspezifischen Habitus von Ingenieuren und Juristen in der wissenschaftlichen Politikberatung. Zur Soziologie von Technik und Recht mit besonderer Berücksichtigung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes*. Frankfurt am Main: Lang.
- Majone, G. (1982), »The Uncertain Logic of Standard-Setting«. *Zeitschrift für Umweltpolitik* (4), S. 305-323.
- (1984), »Science and Trans-Science in Standard Setting«. *Science, Technology und Human Values* 9 (1), S. 15-22.
- (1996 a), »Regulation and its modes«. In: G. Majone (Hg.), *Regulating Europe* (S. 9-27), London: Routledge.

- (1996 b), »Regulatory legitimacy«. In: G. Majone (Hg.), *Regulating Europe* (S. 284-301), London: Routledge.
- Marburger, P. (1992), »Rechtliche und organisatorische Aspekte der technischen Normung auf nationaler und europäischer Ebene«. In: K.-H. Lindackers (Hg.), *Sicherheitsaspekte technischer Standards. Ein europäischer Vergleich am Beispiel druckführender Behältnisse* (S. 174-233), Berlin: Springer-Verlag.
- March, J. G., Olsen, J. P. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. London: Free Press.
- Marcou, G. (1995 a), »Introduction«. In: G. Marcou (Hg.), *Les mutations du droit de l'administration en Europe. Pluralisme et convergences* (S. 11-62), Paris: L'Harmattan.
- (1995 b), »Le droit administratif entre l'ordre juridique national et l'integration européenne en France«. In: G. Marcou (Hg.), *Les mutations du droit de l'administration en Europe. Pluralisme et convergences* (S. 63-100), Paris: L'Harmattan.
- Mayntz, R. (1987), »Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma«. In: T. Ellwein, J. J. Hesse, R. Mayntz und F. W. Scharpf (Hg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* (Bd. 1, S. 89-110).
- (1992), »Interessenverbände und Gemeinwohl. Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung«. In: R. Mayntz (Hg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl* (S. 11-35), Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- (1993), »Networks, Issues, and Games: Multiorganizational Interactions in the Restructuring of a National Research System«. In: F. W. Scharpf (Hg.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions* (S. 189-210), Frankfurt am Main: Campus.
- (1997), »Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel«. In: E. Grande und R. Prätorius (Hg.), *Modernisierung des Staates?* (S. 65-74), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Mayntz, R., Derlien, H.-U. (1978), *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes*. Wiesbaden: Rat von Sachverständigen für Umweltfragen.
- McCarthy, T. (1980), *Kritik der Verständigungsverhältnisse. Zur Theorie von Jürgen Habermas*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- McClelland, C. E. (1990), »Espace from freedom? Reflections on German professionalization, 1870-1933«. In: R. Torstendahl und M. Burrage (Hg.), *The Formation of Professions. Knowledge, State and Strategy* (S. 97-113), London: Sage.
- Melucci, A. (1985), »The symbolic challenge of contemporary movements«. *Social Research* 52, S. 789-815.
- (1989), *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. London u. a.: Hutchinson Radius.

- (1996), *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mény, Y. (1987), »1985 en France: l'année des transitions«. In: T. Ellwein, J. J. Hesse, R. Mayntz und F. W. Scharpf (Hg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* (Bd. 1, S. 225-257).
- (1993), *Politique comparée. Les démocraties: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*. Paris: Montchrestien (3. Auflage).
- Merton, R. K. (1968), *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- Meyer, J. W., Rowan, B. (1983), »Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony«. In: J. W. Meyer und W. R. Scott (Hg.), *Organizational Environments. Ritual and Rationality* (S. 21-44), London: Sage.
- Mitchell, J. (1990), »Britain: Privatisation as Myth?«. In: J. J. Richardson (Hg.), *Privatisation and Deregulation in Canada and Britain* (S. 14-37), Aldershot: Dartmouth.
- Müller, H. P. (1991), »Die Moralökonomie moderner Gesellschaften. Durkheims ›Physik der Sitten und des Rechts‹«. In: É. Durkheim (Hg.), *Physik der Sitten und des Rechts. Vorlesungen zur Soziologie der Moral* (S. 307-341), Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Müller-Rommel, F. (1993), *Grüne Parteien in Westeuropa. Entwicklungsphasen und Erfolgsbedingungen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Münch, R. (1984), *Die Struktur der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1986), *Die Kultur der Moderne*. 2 Bände, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1991), *Dialektik der Kommunikationsgesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1992), »Gesellschaftliche Dynamik und politische Steuerung«. In: H. Bußhoff (Hg.), *Politische Steuerung. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlegendiskussion* (S. 81-106), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- (1993), *Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1994), »Politik und Nicht-Politik. Politische Steuerung als schöpferischer Prozeß«. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 46 (3), S. 381-405.
- (1995), *Dynamik der Kommunikationsgesellschaft*. Frankfurt am Main, Baden-Baden: Suhrkamp.
- (2000), »Kulturen der Demokratie: Historische Gestaltung und aktuelle Herausforderungen«. In: R. Münch und Ch. Lahusen (Hg.), *Regulative Demokratie. Politik der Luftreinhaltung in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den USA* (S. 297-397), Frankfurt am Main: Campus.
- (2001), »Cultures of Democracy: Historical Formation and Contemporary Challenges«. In: R. Münch u. a. (Hg.), *Democracy at Work. A Comparative Sociology of Environmental Regulation in the United Kingdom,*

- France, Germany, and the United States* (S. 155-227), Westport, Conn.: Praeger.
- Münch, R., Lahusen, Ch. (Hg.) (2000), *Regulative Demokratie. Politik der Luftreinhaltung in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den USA*. Frankfurt am Main: Campus.
- Münkler, H. (1995), »Die Visibilität der Macht und die Strategien der Machtvisualisierung«. In: G. Göhler (Hg.), *Macht der Öffentlichkeit. Öffentlichkeit der Macht* (S. 213-230), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Muller, P. (1990), *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Murley, L. (Hg.) (1995), *Clean Air Around the World. National Approaches to Air Pollution Control*. Brighton: International Union of Air Pollution Prevention and Environmental Protection Associations.
- Murswieck, A. (1996), »Soziale Sicherung in den USA. Perspektiven der Sozialpolitik«. In: H. Wasser (Hg.), *USA: Wirtschaft – Gesellschaft – Politik* (S. 191-215), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Næss, A. (1973), »The Shallow and the Deep. Long-Range Ecology Movements: A Summary«. *Inquiry* 16, S. 95-100.
- Nash, R. (1982), *Wilderness and the American Mind*. New Haven und London: Yale University Press (3. Auflage).
- (1992), »Rounding Out The American Revolution. Ethical Extension and The New Environmentalism«. In: R. E. Dunlap und A. G. Mertig (Hg.), *American Environmentalism. The US Environmental Movement 1970-1990* (S. 242-255), New York: Taylor and Francis.
- Nassehi, A. (2000), »Das Politische der politischen Gesellschaft«. *Soziologische Revue* 23 (2), S. 132-140.
- Negt, O., Kluge, A. (1978), *Öffentlichkeit und Erfahrung. Zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Nida-Rümelin, J. (1999), *Demokratie als Kooperation*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- O'Leary, R. (1993), »The Progressive Ratcheting of Environmental Laws: Impact on Public Management«. *Policy Studies Review* 12 (3-4), S. 118-136.
- O'Leary, R., Weiland, P. (1996), »Regulatory Reform in the 104th Congress: Revolution or Evolution?«. *Publius. The Journal of Federalism* 26 (3), S. 27-44.
- O'Riordan, T., Cameron, J. (1994), »The History and Contemporary Significance of the Precautionary Principle«. In: T. O'Riordan und J. Cameron (Hg.), *Interpreting the Precautionary Principle* (S. 12-30), London: Earthscan Publications.
- O'Toole, L. J. (1993), »Multiorganizational Policy Implementation: Some Limitations and Possibilities for Rational-Choice Contributions«. In: F. W. Scharpf (Hg.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions* (S. 27-64), Frankfurt am Main: Campus.

- OECD (1996), *United States. Environmental Performance Reviews*. Paris: OECD Publications.
- (1997), *OECD Environmental Data. Compendium 1997*. Paris: OECD Publications.
- (1999), *Voluntary Approaches for Environmental Policy. An Assessment*. Paris: OECD Publications.
- Offe, C. (1987), »Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion«. In: T. Ellwein, J. J. Hesse, R. Mayntz und F. W. Scharpf (Hg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* (Bd. 1, S. 309-320).
- Olson, M. (1968), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1993), *Reinventing Government*. New York: Penguin.
- Ostrom, E. (1989), »Institutionelle Arrangements und das Dilemma der Allmende«. In: M. Glagow, H. Willke und H. Wiesenthal (Hg.), *Gesellschaftliche Steuerungsrationale und partikulare Handlungsstrategien* (S. 199-234), Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft.
- Ostrom, V. (1985), »Multiorganizational Arrangements in the Governance of Unitary and Federal Political Systems«. In: K. Hanf und T. A. J. Toonen (Hg.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems. Questions of Analysis and Design* (S. 1-16), Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Owens, S. (1994), »Planning and Sustainability (1), The Planning Process and Nature Conversation«. *ECOS* 14 (4), S. 15-22.
- Parsons, T. (1954), »The Professions and Social Structure«. In: T. Parsons (Hg.), *Essays in Sociological Theory* (S. 34-49), New York: Free Press.
- (1960), *Structure and Process in Modern Societies*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- (1969), *Politics and Social Structure*. New York: Free Press.
- (1972), *Das System moderner Gesellschaften*. München: Juventa Verlag.
- (1973), *Beiträge zur soziologischen Theorie*. Neuwied: Luchterhand, 3., unveränderte Auflage.
- Parsons, T., Platt, G. M. (1973), *The American University*. Cambridge: Harvard University Press (deutsch: *Die amerikanische Universität*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1990).
- Pehle, H. (1993), »Umweltpolitik im internationalen Vergleich«. In: V. Prittwitz (Hg.), *Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik* (S. 113-136), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Picon, A. (1994), »Die Ingenieure des CORPS DES PONTS ET CHAUSSÉES. Von der Eroberung des nationalen Raumes zur Raumordnung«. In: A. Grelon und H. Stück (Hg.), *Ingenieure in Frankreich, 1747-1990* (S. 77-99), Frankfurt am Main: Campus.
- Pilz, F. (1998), *Der Steuerungs- und Wohlfahrtsstaat Deutschland. Politikgestaltung versus Fiskalisierung und Ökonomisierung*. Opladen: Leske + Budrich.

- Pizzorno, A. (1990), »On Rationality and Democratic Choice«. In: P. Birnbaum und J. Leca (Hg.), *Individualism. Theories and Methods* (S. 295-331), Oxford: Clarendon Press.
- (1993), *Le radici della politica assoluta*. Milano: Feltrinelli.
- Preisendörfer, P. (1996), *Umweltbewußtsein in Deutschland 1996. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*. Bonn: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- und Franzen, A. (1996), »Der schöne Schein des Umweltbewußtseins. Zu den Ursachen und Konsequenzen von Umwelteinstellungen in der Bevölkerung«. In: A. Diekmann und C. C. Jaeger (Hg.), *Umweltsoziologie* (S. 219-244), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rehbinder, M. (1989), *Rechtssoziologie*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Reich, R. B. (1981), »Regulation by Confrontation or Negotiation?« *Harvard Review* 59 (3), S. 82-91.
- Renn, O. (1995), »Style of Using Scientific Expertise. A Comparative Framework«. *Science and Public Policy* 22 (3), S. 147-156.
- (1996), »Möglichkeiten und Grenzen diskursiver Verfahren bei umweltrelevanten Planungen«. In: A. Biesecker und K. Grenzdörffer (Hg.), *Kooperation, Netzwerk, Selbstorganisation. Elemente demokratischen Wirtschaftens* (S. 161-197), Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft.
- Reusswig, F. (1994), *Lebensstile und Ökologie. Gesellschaftliche Pluralisierung und alltagsökologische Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung des Energiebereichs*. Frankfurt am Main: Institut für sozial-ökologische Forschung.
- Reynard, P. C. (2002), »Public Order and Privilege. Eighteenth-Century French Roots of Environmental Regulation«. *Technology and Culture* 43 (1), S. 1-28.
- Rhodes, M. (1998), »Das Verwirrspiel der ›Regulierung‹: Industrielle Beziehungen und ›soziale Dimension««. In: S. Leibfried und P. Pierson (Hg.), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik* (S. 100-154), Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Richardson, J. (1994), *The Market for Political Activism: Interest Groups as a Challenge to Political Parties*. European University Institute, Florence: Jean Monnet Chair Papers Nr. 18.
- (1996), *Actor Based Models of National and EU Policy-Making*. University of Essex, Dept. of Government: Essex Paper Nr. 103 of Politics and Government.
- Richardson, J. J., Gustafsson, G., Jordan, G. (1991), »The Concept of Policy Style«. In: J. Richardson (Hg.), *Policy Styles in Western Europe* (S. 1-16), London: Allen and Unwin.
- Richardson, J. J., Jordan, G. (1979), *Governing under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Process*. Oxford: Martin Robertson.
- (1983), »Policy Communities. The British and European Policy Style«. *Policy Studies Journal* 11 (4), S. 603-615.

- Richardson, J. J., Watts, N. S. J. (1985), *National Policy Styles and the Environment. Britain and West Germany Compared*. Berlin: International Institute for Environment and Society, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Rifkin, W. D. (1994), »Who Need Not Be Heard. Deciding Who Is Not an Expert«. *Technology Studies* 1, S. 60-96.
- Roberts, M. J., Stephen, R. T., Dowling, M. J. (1984), »Mapping Scientific Disputes that Affect Public Policymaking«. *Science, Technology und Human Values* 9 (1), S. 112-122.
- Rogers, E. M., Dearing, J. W. (1988), »Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going?«. *Communication Yearbook* 11, S. 555-594.
- Roman, A. J. (1990), »Regulation, Deregulation, Competition and Privatisation: The Canadian Experience«. In: J. J. Richardson (Hg.), *Privatisation and Deregulation in Canada and Britain* (S. 229-244), Aldershot u. a.: Dartmouth.
- Rotzoll, S. (2000), »Frankreich: Zirkel der selektiven Konzertierung«. In: R. Münch und Ch. Lahusen (Hg.), *Regulative Demokratie. Politik der Luftreinhaltung in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den USA* (S. 125-179), Frankfurt am Main: Campus.
- Rucht, D. (1988), »Gegenöffentlichkeit und Gegenexperten. Zur Institutionalisierung des Widerspruchs in Politik und Recht«. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 9 (2), S. 290-305.
- (1989), »Environmental Movement Organizations in West Germany and France: Structure and Interorganizational Relations«. *International Social Movement Research* 2, S. 61-94.
- (1994), *Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Deutschland, Frankreich und USA im Vergleich*. Frankfurt am Main: Campus.
- (1995), »Ecological Protest as Calculated Law-breaking: Greenpeace and Earth First! in Comparative Perspective«. In: W. Rüdiger (Hg.), *Green Politics Three* (S. 66-89), Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Rucht, D., Blattert, B., Rink, D. (1997), *Soziale Bewegungen auf dem Weg zur Institutionalisierung. Zum Strukturwandel ›alternativer‹ Gruppen in beiden Teilen Deutschlands*. Frankfurt am Main: Campus.
- Rucht, D., Roose, J. (2001), »Neither Decline Nor Sclerosis: The Organizational Structure of the German Environmental Movement«. *West European Politics* 24 (4), S. 55-81.
- Rüschemeyer, D. (1986), »Comparing Legal Professions Cross-nationally: From a Professions-centered to a State-centered Approach«. *Law and Social Inquiry. The Journal of the American Bar Foundation* (3), S. 415-446.
- Russel, M., Gruber, M. (1987), »Risk Assessment in Environmental Policy-Making«. *Science* 236, S. 286-289.
- Russell, C. S. (1992), »Monitoring and Enforcement of Pollution Control Laws in Europe and the United States«. In: R. Pethig (Hg.), *Conflicts and Cooperation in Managing Environmental Resources* (S. 196-213), Berlin: Springer Verlag.
- Sabatier, P. A. (1988), »An Advocacy Coalition Framework of Policy

- Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein«. *Policy Sciences* 21, S. 129-168.
- Sabatier, P. A., Hanf, K. (1985), »Strategic Interaction, Learning and Policy Evolution: A Synthetic Model«. In: K. Hanf und T. A. J. Toonen (Hg.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems. Questions of Analysis and Design* (S. 301-333), Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Scharpf, F. W. (1989), »Politische Steuerung und Politische Institutionen«. *Politische Vierteljahresschrift* 30 (1), S. 10-21.
- (1992a), »Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen«. In: A. Benz, F. W. Scharpf und R. Zintl (Hg.), *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen* (S. 11-27), Frankfurt am Main: Campus.
- (1992 b), »Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen«. In: A. Benz, F. W. Scharpf und R. Zintl (Hg.), *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen* (S. 51-96), Frankfurt am Main: Campus.
- (1993 a), »Coordination in Hierarchies and Networks«. In: F. W. Scharpf (Hg.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions* (S. 125-165), Frankfurt am Main: Campus.
- (Hg.) (1993 b), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt am Main: Campus.
- (1993 c), »Games in Hierarchies and Networks: Introduction«. In: F. W. Scharpf (Hg.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions* (S. 7-23), Frankfurt am Main: Campus.
- (1993 d), »Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat«. In: R. Czada und M. G. Schmidt (Hg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit* (S. 25-50), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- (1998), »Ökonomische Integration, Demokratie und Wohlfahrtsstaat in Europa«. In: S. Lessenich und I. Ostner (Hg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive* (S. 321-349), Frankfurt am Main: Campus.
- Schelsky, H. (1961), »Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation«. In: Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.), *Geisteswissenschaften*. Heft 96, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- (1980), »Die juristische Rationalität«. In: Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften (Hg.), *Vorträge G 247*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schiller, T. (1991), »Machtprobleme in einigen Ansätzen der neueren Demokratietheorie«. In: M. T. Greven (Hg.), *Macht in der Demokratie. Denkansätze zur Wiederbelebung einer klassischen Frage in der zeitgenössischen Politischen Theorie* (S. 141-174), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schimank, U. (1988), »Gesellschaftliche Teilsysteme als Akteurfiktionen«.

- Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 40 (3), S. 619-639.
- (1992 a), »Science as a Societal Risk Producer: A General Model of Inter-systemic Dynamics, and some Specific Institutional Determinants of Research Behavior«. In: N. Stehr und R. V. Ericson (Hg.), *The Culture and Power of Knowledge. Inquiries into Contemporary Societies* (S. 215-233), Berlin, New York: Walter de Gruyter.
 - (1992 b), »Spezifische Interessenkonsense trotz generellem Orientierungsdissens. Ein Integrationsmechanismus polyzentrischer Gesellschaften«. In: H.-J. Giegel (Hg.), *Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften* (S. 236-275), Frankfurt am Main: Suhrkamp.
 - (1992 c), »Steuerungstheorie als Akteurtheorie«. In: H. Bußhoff (Hg.), *Politische Steuerung. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlegendiskussion* (S. 165-192), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schmalz-Bruns, R. (1991), »Ein dritter Sektor zwischen Staat und bürgerlicher Gesellschaft? Demokratietheoretische Überlegungen zur Diffusion der Staatlichkeit«. In: M. T. Greven (Hg.), *Macht in der Demokratie. Denkanstöße zur Wiederbelebung einer klassischen Frage in der zeitgenössischen Politischen Theorie* (S. 175-212), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- (1995), *Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schmitter, P. C. (1989), »Corporatism is Dead! Long Live Corporatism!«. *Government and Opposition* 41 (1), S. 54-73.
- (1994), »Interests, Associations and Intermediation in a Reformed Post-Liberal Democracy«. In: W. Streeck (Hg.), *Staat und Verbände* (S. 160-171), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmitz, M. (1995), »Die Macht der Medien und die Demokratie«. In: G. Göhler (Hg.), *Macht der Öffentlichkeit. Öffentlichkeit der Macht* (S. 133-148), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schnabel, F. (1979), »Politik ohne Politiker«. In: H. Wollmann (Hg.), *Politik im Dickicht der Bürokratie* (S. 49-70), (= *Leviathan*, Sonderheft 3).
- Schneider, F., Schmatzer, H. (1990), »Privatisierungen in Großbritannien: Eine Fallstudien«. In: F. Schneider und M. F. Hofreither (Hg.), *Privatisierung und Deregulierung öffentlicher Unternehmen in westeuropäischen Ländern. Erste Erfahrungen und Analysen* (S. 97-129), Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Schneider, V., Mayntz, R. (1992), »Akteurszentrierter Institutionalismus in der Technikforschung. Fragestellungen und Erklärungsansätze«. In: J. Halfmann, G. Bechmann und W. Rammert (Hg.), *Technik und Gesellschaft. Jahrbuch* 8 (S. 107-130), Frankfurt am Main: Campus.
- Schneider-Wilkes, R. (1997), »Macht oder Ohnmacht? Erfolgsbilanz und persönliche Auswirkungen von politischem Engagement in Bürgerinitiativen«. In: ders. (Hg.), *Demokratie in Gefahr? Zum Zustand der deutschen Republik* (S. 294-315), Münster: Westfälisches Dampfboot.

- Schoch, F. (2002), »Informationsfreiheitsgesetz für die Bundesrepublik Deutschland«. *Die Verwaltung* 35 (2), S. 149-175.
- Schulze-Fielitz, H. (1992), »Informales oder illegales Verwaltungshandeln?«. In: A. Benz und W. Seibel (Hg.), *Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung* (S. 233-253), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schuppert, G. F. (1997), »Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat: Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen«. In: K. König und A. Benz (Hg.), *Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk* (S. 539-575), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- (1999), »Zur notwendigen Neubestimmung der Staatsaufsicht im verantwortungsteilenden Verwaltungsstaat«. In: G. F. Schuppert (Hg.), *Jenseits von Privatisierung und »schlankem« Staat. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor* (S. 299-329), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schwinn, T. (1995), »Funktionale Differenzierung – wohin? Eine aktualisierte Bestandsaufnahme«. *Berliner Journal für Soziologie* (1), S. 25-39.
- Seeleib-Kaiser, M. (1995), »Sozialpolitik in den USA zwischen ›Reform‹ und ›Demontage‹?«. *WSI-Mitteilungen* 48 (6), S. 396-403.
- Short, J. R. (1991), *Imagined Country. Society, Culture and Environment*. London: Routledge.
- Simonis, U. E. (Hg.) (1988), *Präventive Umweltpolitik*. Frankfurt am Main: Campus.
- Singer, O. (1993), »Die Wirtschaftspolitik und ihre Experten«. In: R. Czada und M. G. Schmidt (Hg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit* (S. 101-122), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Spencer, H. (1896), *Einleitung in das Studium der Sociologie*. Erster und Zweiter Teil, Göttingen: Jürgen Crome Verlag.
- (1899), *The Principles of Sociology*. Band 1, New York: Appleton.
 - (1901), *Grundsätze einer synthetischen Auffassung der Dinge*. Stuttgart: Schweizerbart.
 - (1960), *The Man versus the State*. Caldwell, Ohio: Caxton Printers.
- Stark, C. (1994), *Autopoiesis und Integration. Eine kritische Einführung in die Luhmannsche Systemtheorie*. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- (1998), *Die blockierte Demokratie. Kulturelle Grenzen der Politik im deutschen Immissionsschutz*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
 - (2001), »Germany: Rule by Virtue of Knowledge«. In: R. Münch (Hg.), *Democracy at Work. A Comparative Sociology of Environmental Regulation in the United Kingdom, France, Germany, and the United States* (S. 103-128), Westport, Conn.: Praeger.
- Stark, C., Peters, C. (2000), »Deutschland: Politik der Machtkartelle«. In: R. Münch und Ch. Lahusen (Hg.), *Regulative Demokratie. Politik der Luftreinhaltung in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den USA* (S. 297-335), Frankfurt am Main: Campus.

- Steenken, A. (1998), »Zur Sicherstellung korrekter Aufgabenwahrnehmung bei der Einschaltung Privater in den umweltrechtlichen Vollzug«. In: C. Gusy (Hg.), *Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen* (S. 298-311), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Streeck, W. (1994), »Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?« In: W. Streeck (Hg.), *Staat und Verbände* (S. 7-34), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- (1998), »Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik«. In: S. Leibfried und P. Pierson (Hg.), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik* (S. 369-421), Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Streeck, W., Schmitter, P. C. (Hg.) (1985), *Private Interest Government. Beyond Market and State*. London: Sage.
- Strübel, M. (1992), *Internationale Umweltpolitik. Entwicklungen, Defizite, Aufgaben*. Opladen: Leske + Budrich.
- Stück, H. (1994 a), »Die französischen Ingenieure aus deutscher Sicht, 1747-1990«. In: A. Grelon und H. Stück (Hg.), *Ingenieure in Frankreich, 1747-1990* (S. 417-440), Frankfurt am Main: Campus.
- (1994 b), »Ingenieurschulen und Fachhochschulen im Vergleich: Soziale Herkunft und Ausbildungswege der Ingenieure, 1960-1990«. In: P. Lundgreen und A. Grelon (Hg.), *Ingenieure in Deutschland, 1770-1990* (S. 79-92), Frankfurt am Main: Campus.
- Suleiman, E. (1986), »Toward the Disciplining of Parties and Legislators: The French Parliamentarian in the Fifth Republic«. In: E. N. Suleiman (Hg.), *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics* (S. 79-105), New York: Holmes und Meier.
- (1995), »Les élites de l'administration et de la politique dans la France de la V^e République: Homogénéité, puissance, permanence«. In: E. Suleiman und H. Mendras (Hg.), *Le recrutement des élites en Europe* (S. 19-47), Paris: Éditions la Découverte.
- Sullivan, T., u. a. (1980), *Social Problems. Divergent Perspectives*. New York: John Wiley and Sons.
- Swartz, D. (1986), »French Corporate Leadership. A Class-based Technocracy«. *Research in Political Sociology* 2, S. 49-79.
- Swidler, A. (1992), »Inequality and American Culture. The Persistence of Voluntarism«. *American Behavioral Scientist* 35 (4-5), S. 606-629.
- Switzer, J. V., Bryner, G. (1998), *Environmental Politics. Domestic and Global Dimensions*. Boston, New York: Bedford/St. Martin's.
- Tarrow, S. (1991), »Kollektives Handeln und politische Gelegenheitsstruktur in Mobilisierungswellen: Theoretische Perspektiven«. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 43, S. 647-670.
- Tate, C. N., Vallinder, T. (1995), *The Judicialization of Politics. Essays on the Worldwide Expansion of Judicial Power and Legal Procedures*. New York: New York University Press.
- Teubner, G., Willke, H. (1984), »Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht«. *Z. f. Rechtssoziologie* 1, S. 4-35.

- Thepot, A. (1994), »Die Ingenieure des CORPS DES MINES, die Arbeitgeber und die zweite Industrialisierung«. In: A. Grelon und H. Stück (Hg.), *Ingenieure in Frankreich, 1747-1990* (S. 61-75), Frankfurt am Main: Campus.
- Toonen, T. A. J. (1985), »Implementation Research and Institutional Design: The Quest for Structure«. In: K. Hanf und T. A. J. Toonen (Hg.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems. Questions of Analysis and Design* (S. 335-354), Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Torstendahl, R. (1990), »Introduction: promotion and strategies of knowledge-based groups«. In: R. Torstendahl und M. Burrage (Hg.), *The Formation of Professions. Knowledge, State and Strategy* (S. 1-10), London: Sage.
- Touraine, A. (1978), *La voix et le regard*. Paris: Seuil.
- Touraine, A., u. a. (1980), *La prophétie antinucléaire*. Paris: Seuil.
- Treiber, H. (1995), »Kooperatives Verwaltungshandeln der Gewerbeaufsicht (Fabrikinspektion) des 19. Jahrhunderts«. In: N. Dose und R. Voigt (Hg.), *Kooperatives Recht* (S. 65-88), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Treviño, A. J. (1996), *The Sociology of Law. Classical and Contemporary Perspectives*. New York: St. Martin's Press.
- Troja, M. (2000), »Capacity Building in Environmental Policy Through Mediation. Experiences From the Mediation Project ›Waste Management Program of Berlin««. *European Environment. The Journal of European Environmental Policy* 10 (6), S. 265-276.
- Vester, M. (1989), »Neue soziale Bewegungen und soziale Schichten«. In: U. C. Wasmuht (Hg.), *Alternativen zur alten Politik? Neue soziale Bewegungen in der Diskussion* (S. 38-63), Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Vetterli, R., Bryner, G. (1996), *In Search of the Republic. Public Virtue and the Roots of American Government*. London: Rowman and Littlefield.
- Vickers, J., Yarrow, G. (1990), »Regulation of Privatised Firms in Britain«. In: J. J. Richardson (Hg.), *Privatisation and Deregulation in Canada and Britain* (S. 221-228), Aldershot: Dartmouth.
- Viehöver, W. (1997), »Ozone thieves« and »hot house paradise«. *Epistemic communities as cultural entrepreneurs and the reenchantment of sub-lunar space*. Florenz: Dissertationsschrift am European University Institute.
- (2000), »Political Negotiation and Co-operation in the Shadow of Public Discourse: The Formation of the German Waste Management System DSD as a Case Study«. *European Environment* 10 (6), S. 277-292.
- Voelzkow, H. (2000), »Korporatismus in Deutschland: Chance, Risiken und Perspektiven«. In: E. Holtmann und H. Voelzkow (Hg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland* (S. 185-212), Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Vogel, D. (1986), *National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great Britain and the United States*. Ithaca: Cornell University Press.

- (1996), *Kindred strangers: The uneasy relationship between politics and business in America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Waarden, F. van (1993), »Über die Beständigkeit nationaler Politikstile und Politiknetzwerke. Eine Studie zur Genese ihrer institutionellen Verankerung«. In: R. Czada und M. G. Schmidt (Hg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit* (S. 191-212), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wagner, B. (1985), *Gärten und Utopien. Natur- und Glücksvorstellungen in der französischen Spätaufklärung*. Wien: Verlag Hermann Böhlau.
- Wagner, K. D. (1992), »Congress, the Environment, and Technology Assessment«. In: G. C. Bryner (Hg.), *Science, Technology, and Politics* (S. 43-64), Boulder: Westview Press.
- Wahl, R. (1998), »Privatisierung im Umweltrecht«. In: C. Gusy (Hg.), *Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen* (S. 260-297), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Walk, H., Brunnengräber, A. (2000), *Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Walser, M. (1996), *Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie*. Frankfurt am Main: Fischer Verlag.
- Ward, S., Lowe, P. (1998), *National Environmental Groups and Europeanisation: The British Lobby and the Attraction of Europe*. University of Salford, European Studies Research Institute: Working Papers in Contemporary History and Politics.
- Warin, P. (1997 a), »Introduction: Usagers et réformes du service public«. In: P. Warin (Hg.), *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes* (S. 9-30), Paris: La Découverte.
- (1997 b), »Les services publics: Modernisation, découverte de l'utilisateur et conversion libérale«. In: P. Warin (Hg.), *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes* (S. 81-101), Paris.
- (1997 c), »La ville: contractualisation de la politique et participation des habitants«. In: P. Warin (Hg.), *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes* (S. 265-284), Paris: La Découverte.
- Weale, A. (1996 a), »Environmental regulation and administrative reform in Britain«. In: G. Majone (Hg.), *Regulating Europe* (S. 106-130), London: Routledge.
- (1996 b), »Environmental rules and rule-making in the European Union«. *Journal of European Public Policy* 3 (4), S. 594-611.
- Weale, A., u. a. (1996), »Environmental administration in six European states: Secular convergence or national distinctiveness?« *Public Administration* 74, S. 255-274.
- Weber, M. (1980), *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.
- (1988), *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*. Tübingen: Mohr.
- Weidner, H. (1996), »Umweltmediation: Entwicklungen und Erfahrungen im In- und Ausland«. *Forum für Interdisziplinäre Forschung* 17, S. 137-168.

- Weidner, H., Knoepfel, P. (1983), »Innovation durch international vergleichende Politikanalyse, dargestellt am Beispiel der Luftreinhaltepolitik«. In: R. Mayntz (Hg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung* (S. 221-255), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Welsch, H. (1992), »Comments [of the paper of Clifford S. Russell]«. In: R. Pethig (Hg.), *Conflicts and Cooperation in Managing Environmental Resources* (S. 213-219), Berlin: Springer Verlag.
- Wiesenthal, H. (1997), »Methodologischer Individualismus als Akteurstheorie«. In: A. Benz und W. Seibel (Hg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – Eine Zwischenbilanz* (S. 75-99), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Willke, H. (1987), »Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation«. In: T. Ellwein, J. J. Hesse, R. Mayntz und F. W. Scharpf (Hg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* (Bd. 1, S. 285-308).
- (1992), »Prinzipien politischer Supervision«. In: H. Bußhoff (Hg.), *Politische Steuerung. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlagendiskussion* (S. 51-80), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Windhoff-Héritier, A. (1987), *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt am Main: Campus.
- Wolf, R. (1988), »Herrschaft kraft Wissen« in der Risikogesellschaft«. *Soziale Welt* 39 (2), S. 164-187.
- Wynne, B., Waterton, C. (1998), »Public information on the environment: The role of the European Environment Agency«. In: P. Lowe und S. Ward (Hg.), *British Environmental Policy and Europe. Politics and Policy in Transition* (S. 119-137), London, New York: Routledge.
- Yearley, S. (1992), »Skills, Deals and Impartiality: The Sale of Environmental Consultancy Skills and Public Perceptions of Scientific Neutrality«. *Social Studies of Science* 22, S. 435-453.
- Zappen, J. P. (1989), »The Discourse Community in Scientific and Technical Communication. Institutional and Social Views«. *Journal of Technical Writing and Communication* 19 (1), S. 1-11.
- Zierhofer, W. (1998), *Umweltforschung und Öffentlichkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Zilleßen, H., Barbian, T. (1992), »Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik«. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 39/40, S. 14-23.
- Zintl, R. (1997), »Methodologischer Individualismus und individualistische Theorie«. In: A. Benz und W. Seibel (Hg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – Eine Zwischenbilanz* (S. 33-43), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- (2001), *Politisches Wissen und Wissen in der Politik*. Bamberg: unveröffentlichtes Manuskript.
- Zumbansen, P. (2000), *Ordnungsmuster im modernen Wohlfahrtsstaat. Lernerfahrungen zwischen Staat, Gesellschaft und Vertrag*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Register

- Baudrillard, Jean 332
- Beck, Ulrich 25, 138, 183 f., 186, 188, 221, 245, 273, 343, 361
- Beteiligungsverfahren/-rechte 76, 99, 168, 269, 294, 303-305, 315, 318, 357
- Bewegungen, soziale 21, 249, 255, 260-262, 270 f., 281 f., 309
- Umweltbewegungen 143, 150, 152, 155, 221, 252, 269-271, 273, 276-278, 282 f., 287, 293 f., 297 f., 301 f., 306 f., 309 f., 313 f.
- Bildungssystem 93, 192 f., 195, 203-207, 213-216, 222-224, 230 f., 236 f., 299, 333
- Blair, Tony 52, 79 f., 150,
- Bourdieu, Pierre 93, 142, 196 f., 208, 299 f., 323, 331-334, 342
- Bürokratie/Bürokratisierung 40, 50 f., 58-61, 82, 141 f., 257 f., 278 f., 289, 299 f., 307 f., 335, 352, 369, 371
- Bush, George 70 f., 77, 104, 166, 248, 285
- Carter, Jimmy 70, 140, 284
- Clinton, Bill 72, 106, 165, 248, 281, 284
- Crozier, Michel 59, 124, 142, 337
- Deliberation, deliberative Arenen 87, 144, 149, 169, 183, 190, 246, 255, 285, 292 f., 295, 300 f., 302-305, 310, 315-318, 349, 359 f.
- Demokratie 124 f., 131, 180-182, 245, 258 f., 278-280, 289 f., 292, 298-300, 308-310, 314 f., 320 f., 326, 356-361, 363
- Demokratisierung 80 f., 154 f., 190, 260, 269, 282 f., 300, 304, 308, 315, 355-361
- Verhandlungsdemokratie 125, 131, 277, 311, 327, 340, 351-357, 362
- Deregulierung 20, 69-76, 139, 174 f., 221, 238, 279, 283, 302, 350, 365, 367
- Deutungsmuster, kulturelle 30, 36, 132, 185 f., 245, 250, 275, 296, 306, 331
- Dezentralisierung 20, 76-81, 154 f., 210, 280, 302, 329, 366
- Dialoge, Politikdialoge 87, 106, 150, 302, 305, 314, 315
- Differenzierung 179 f., 188-190, 218 f., 258 f., 261, 322, 335-343, 360, 368
- Diskurs 117, 245 f., 250-254, 260, 270 f., 274-276, 309 f., 316-318, 324 f., 331 f., 336, 374
- Expertendiskurs 149, 178, 184, 188, 190, 194-196, 214 f., 220 f., 293, 296, 310, 349
- öffentlicher Diskurs 37, 58 f., 65, 147, 165, 256, 271-274, 282-285, 287, 291, 294-296, 305
- Durkheim, Emile 249, 257, 341, 368-370, 373 f.
- Eder, Klaus 134 f., 250 f., 260, 270, 307-311, 313 f., 344, 365, 369, 374
- Eliten 25, 93, 151 f., 153, 155 f., 206-211, 237, 271, 292 f., 299 f., 302
- Erfolg, politischer 25-29, 170, 318, 339, 346-348, 371 f.
- Europäische Integration 81, 106-113, 183, 209, 213, 240, 257 f., 266 f., 292 f., 299, 307-310, 322 f., 325-337
- Hierarchie 121, 124, 141 f., 153, 168, 354 f., 361, 368
- Idealtypen 21-2, 176 f.
- Implementation 42, 45, 46, 49-50, 61-64, 67, 87, 92 f., 146, 153, 229, 314, 352, 355-357, 365
- Informationspolitik/-rechte 91, 99, 168, 255, 268 f., 273, 280, 290 f., 294, 302 f., 312, 318
- Ingenieure 87, 142, 146, 174, 185, 197-201, 203-209, 213-220, 222-225, 230 f., 236 f.
- Inkrementalismus 47, 50, 90, 98, 102, 158, 163 f., 168, 170, 279
- Innovation 102, 103, 114, 132, 238 f., 295, 351
- Institutionen 115, 132-135, 193, 260 f., 262, 270 f., 320-324, 326, 333, 338, 342 f., 365
- Institutionelle Regeln 132, 135-144, 168, 329, 364
- Instrumente, politische 27, 58 f., 114 f., 220, 255 f., 345, 350
- Interessengruppen 24, 96, 143, 152, 157, 162 f., 181, 186, 234 f., 238, 248, 270 f., 277, 282-285, 291, 298, 300 f., 313, 352 (*siehe auch* Verbände)
- Juristen 194, 197 f., 200 f., 206, 211-219, 225 f., 230-233, 312
- Komparatistik 19-22
- Kompromiß 88, 96 f., 103, 157-159, 169, 287 f., 292, 351-354
- Konflikte 63, 88 f., 147, 214, 234, 267, 295 f., 312, 316, 351, 372, 374
- Alternative Konfliktlösung 17, 87, 97, 105, 166, 285, 302 f., 315, 365
- Konsens 34, 86, 141, 148 f., 227, Europäische Umweltpolitik 50, 56, 89, 94, 99, 107 f., 268
- Exekutive 43, 49, 51-57, 151 f., 156, 159, 161 f., 180, 234, 289-294, 300 f., 311 f.
- Experten/Expertise 142 f., 173-176, 180-182, 186, 194-196, 221, 227, 233, 239-241, 309 f., 349
- wissenschaftliche 64, 138, 176-179, 184, 189 f., 221, 226-228, 233-236, 256, 318 f.
- Föderalismus 32, 53-5, 76-79, 217, 311, 351
- Foucault, Michel 240, 257, 266, 274 f., 323, 330-332
- Funktionalismus 123, 167, 179, 259-261, 263, 321-324, 327-330, 337-340
- Gemeinschaften 127, 129, 141, 157, 204, 214, 218, 280 f., 369, 374
- wissenschaftliche 158, 177 f., 185, 192, 202, 215, 237, 349
- Regulierungsgemeinschaften 103, 146 f., 149 f., 162, 169 f.
- policy-communities 127 f., 146 f., 157-159, 162, 169, 290-292, 295 f., 351, 371
- Genehmigungspraxis 61, 66-67, 75 f., 88 95, 101, 105, 137, 146, 160, 267-269, 303, 314, 355-357, 365
- Gerichte 47-48, 49, 60, 64, 102 f., 161 f., 212, 231-233, 236, 268, 357
- Greven, M. T. 126, 259, 308 f., 317, 325, 340 f., 362
- Habermas, Jürgen 182 f., 258-261, 263-266, 270, 284 f., 308-312, 329, 335-337, 341, 343, 356-358, 363
- Herrschaft 122, 155, 179 f., 181-

- 247-249, 256, 311, 322, 324, 351 f., 365, 374 f.
- Konsultationen 96 f., 104, 152, 157 f., 269 f., 288, 291-293, 295 f., 305
- Kontrakte 34 f., 80, 123, 141, 154, 197 f., 289, 297, 300, 302, 324, 344, 354 f., 359, 365-375
- Konzertierung 34, 86, 93, 141, 147 f., 152, 155, 166, 169, 219, 304 f., 366
- Kooperation 13-19, 61, 81-83, 87, 106, 116, 140-144, 148 f., 152 f., 159 f., 164 f., 168-170, 316-318, 322, 325, 346-348, 352, 358 f., 363 f.
- Kooperationsmaßnahmen/-instrumente 14-18, 82 f., 87, 97
- Kooperationsprinzip 13, 18, 86 f., 140 f., 152, 167 f., 352 f., 355
- Korporatismus 145-148, 152, 155, 169 f., 208, 218-220, 355
- Kosten/Nutzen-Bewertung 72, 139, 144, 201, 229, 238
- Legitimation 87, 104, 143 f., 180 f., 209, 211, 233, 259, 267, 284, 292, 321 f., 325 f., 333 f., 337, 354, 356
- Legitimationsideen 36, 104, 278-281, 288-290, 298-300, 307-311, 325
- Leitbilder 36, 45, 65, 83-86, 138, 142 f., 148, 168, 225, 237, 254, 279, 288-290, 299, 307, 310, 317
- Lernprozesse, kollektive 31, 129 f., 202, 243, 254, 284-286, 295 f., 304 f., 314 f., 316 f., 346, 374
- Lehmbruch, Gerhard 125, 132, 141,
- Liberalismus 277, 279 f., 285, 288-290, 292, 298, 360
- Lobbying 64, 112, 142, 162 f., 200, 232 f., 235, 269 f., 282, 294, 296
- Luftreinhaltungspolitik 19-20, 84-86, 89-91, 94-96, 100-102, 139, 142 f., 146 f., 163, 151 f., 174, 197, 200, 205, 209, 212, 226, 367
- Luhmann, Niklas 123 f., 167, 261-263, 324, 328-330, 334, 337-339, 344, 361, 363
- Macht 122-124, 179, 181, 240, 263 f., 266, 279, 320 f., 322 f., 325-335, 348, 358, 363
- Machtkartelle 146, 149, 154, 162, 355, 360
- Definitionsmacht 179, 192, 296, 332 f., 348, 363
- Verhandlungsmacht 123, 327, 348, 354, 363
- Major, John 73 f., 112
- Markt 31, 55, 66, 69, 72-74, 164, 193 f., 231, 273, 280 f., 289, 370
- Marktwirtschaftliche Instrumente 16, 101, 165, 201, 279, 280
- Medien/Medienöffentlichkeit 31, 115, 143, 156, 180, 246, 255, 262-265, 271-274, 282, 285, 294, 301, 313 f., 317 f., 324, 349
- Meinungen, öffentliche 31, 211 f., 248 f., 262-264, 274, 291, 302
- Mobilisierung, politische 31, 147, 162, 248, 260-262, 273, 294, 313 f.
- Moral 193 f., 247-249, 252 f., 257, 259, 272, 277, 280-285, 292, 308-310, 313, 357, 369, 374 f.
- Münch, Richard 21, 124, 128, 265, 279, 288, 290, 293, 308, 310, 328-330, 334, 339 f., 363
- Naturbegriffe 250, 276-278, 286-288, 296-298, 305-307
- Netzwerke 36, 125-131, 145-147, 150, 157, 162, 168, 196, 242, 249, 262, 265, 270, 293 f., 358, 371
- Normierungsorganisationen 87, 197-199, 209
- Öffentlichkeit, politische 16, 143, 147, 162, 221, 245-249, 255-266, 273, 279 f., 283 f., 291, 294, 302, 308 f., 314, 316 f., 336 f., 357 f., 371
- Parlament 32, 43, 49, 79, 102, 147, 151, 154 f., 156 f., 161 f., 180, 212, 234, 260, 282, 289, 291, 299, 357 f.,
- Parsons, Talcott 123, 194, 319, 321-323, 329 f., 334, 337 f., 340, 363
- Partizipation 16, 75 f., 91, 103, 143, 155, 163, 177, 190 f., 261, 268, 280, 303-305, 314, 322, 358, 371
- Planung, Umwelt 80, 92, 95, 101 f., 106, 238, 314, 366
- Politik (Begriff der) 121-124, 320-325, 329 f., 337-344, 361-363
- Politikberatung 138, 172-180, 184 f., 187-191, 206, 217 f., 227-229, 233-236, 349
- Politikstile 22-25, 29, 84-88, 92 f., 96-98, 103 f., 160, 166, 228, 288, 290-292
- Policy/Policy-Prozess 23-25, 128 f.
- Pragmatismus 50, 95, 102, 150, 160, 163 f., 182, 200, 226, 279, 291
- Praktikabilität 94 f., 139 f., 157 f., 201, 219, 225, 295
- Prinzipien, Umweltschutz- 86 f., 91, 135-140, 166, 168
- Privatisierung 20, 55, 65-69, 76, 155 f., 174 f., 221, 302, 365, 367
- Professionen 37, 142 f., 172, 191, 191-197, 200 f., 202-243, 311
- Rationalisierung der Politik 20, 90, 121, 180-184, 196, 240 f., 252, 298 f., 352, 356 f., 369
- Rationalitäten 128, 180 f., 252-254, 316, 341
- technische 200 f.,
- ökonomische 30, 62, 83, 350
- juridische 59, 71, 200, 212, 216, 350, 352
- Reagan, Ronald 70 f., 77, 104, 140, 166, 238, 285
- Recht/Umweltrecht 40-50, 85, 90, 100 f., 103, 116, 258, 276, 284 f., 308, 314, 320, 323 f., 337, 352, 356, 368 f.
- Ordnungsrecht 50-51, 58-63, 85, 89, 96, 100, 116 f., 136 f., 141, 166 f., 352 f., 356
- Verrechtlichung 50, 60, 64, 82, 97, 104 f., 116 f., 139, 164 f., 200, 232 f., 258 f., 284 f., 335, 356 f.
- Regulierung, politische 54-55, 60, 68 f., 343 f.,
- Regulierungsbehörden 51-57, 97 f., 102 f., 161, 175 f., 189, 199, 224 f., 229 f., 232-236, 283 f.
- Regulierungspartnerschaften 146 f., 149 f., 153, 162, 169
- Regulierungsstile 22-25, 29, 56, 84, 93, 95, 100, 110 f., 151, 156, 170, 208, 225, 236, 353
- Selbstregulierung 118, 125 f., 145, 302, 324, 340 f., 362, 367, 370 f.
- Republikanismus 257, 266, 298-300, 305
- Richardson, Jeremy 23-24, 33, 96 f., 127, 159 f., 290-296, 354
- Risiko/Risikobewertung 45, 56, 72, 139, 144, 175 f., 185 f., 189, 229, 234, 238, 272 f., 306 f.
- Rousseau, Jean-Jacques 252, 296
- Sachverstand 103, 142 f., 149, 158, 168, 171, 176, 180 f., 188,

- 195, 200, 214, 220 f., 233,
241 f., 307, 311, 314, 349
Sachzwänge 129, 179, 181-183,
219, 343
Saint-Simon, C.H. de 251, 299
Scharpf, Fritz W. 129, 125, 127,
129 f., 167, 327, 344
Schelsky, Helmut 180-183, 212,
216, 309
Selbstverpflichtungen, freiwillige
16, 75, 87, 97, 105 f., 145 f.,
348, 365, 367
Sinn, sozialer/Sinnhaftigkeit 35-6,
250 f., 275
Spencer, Herbert 288 f., 341, 369
Spieltheorie 35, 129 f., 167
Staat 34, 55, 58, 73, 83, 116 f.,
125 f., 167, 181 f., 240, 257-
260, 266-268, 270, 278-281,
288-290, 298-301, 307-311,
317, 320 f., 322-325, 335-344,
351 f., 359 f., 361-368, 372
Steuerung, politische 121, 125 f.,
167, 273, 338-344
(siehe auch Regulierung)
Steuerungsmodelle 21 f., 28,
76
Selbststeuerung 141, 245, 362-
367
Strukturalismus 322-325, 330-
335, 342
Sozialkonstruktivismus 34-36, 132
Systemtheorie 123, 167, 259-263,
324, 328-330
Tauschbeziehungen 61, 129 f.,
141, 164, 167, 353, 355-357,
368 f.,
Tauschtheorie 35, 62, 129 f.,
134 f., 167, 247
Technokratie 143, 155, 172, 178,
181 f., 196, 207-211, 214, 245,
297 f., 302, 349
Technik/Techniker 85, 142, 174,
181 f., 197-201, 203 f., 209,
213-220, 222-225, 236 f.
Stand der Technik 84, 89, 139,
147 f., 197, 218 f., 267, 348
technische Normen 43, 45, 48,
49, 87, 90, 97, 99, 101, 110,
137, 147, 197-200, 218, 314
technische Entwicklung 102,
138, 187, 236
Thatcher, Margareth 65, 67, 73,
98, 111 f., 159 f., 229, 291
Universitäten 177, 192 f., 195,
203-205, 213-215, 217 f., 222-
224, 231, 236 f.
Umweltbewußtsein/-wahrneh-
mung 30, 246-250
Umweltpolitik 39-57, 87, 92,
107 f., 136-140, 149, 153, 158
f., 161 f., 166 f., 173, 200, 205,
250-252, 267-269, 272, 286 f.,
298, 302 f., 311
Umweltökonomie/-ökonomien 61-
63, 201, 209, 229, 238
Verbände 31, 59, 76, 125, 147,
152, 158, 287, 290 f., 304, 327,
347, 363
Berufsverbände 87, 119, 177,
193, 197, 204, 215, 218-220,
222-224, 230 f., 242
Umweltverbände 99, 104, 115,
145, 150, 152, 162, 222, 229,
253 f., 269-272, 277 f., 282-
285, 293 f., 296, 310, 313 f.,
355
Wirtschaftsverbände 145 f., 150,
162, 170, 278, 283 f., 348
Vergesellschaftung 245, 251, 279,
288, 298, 317, 369 f., 374 f.
politische 33-34, 342 f., 368-
375
Verhältnismäßigkeit 139 f., 143,
168, 201, 219, 228
Verhandlungen 36, 61, 90 f., 93,
95-97, 104, 116, 124-32, 150,
152 f., 155 f., 157, 161-164,
168-170, 219, 239, 245, 300,
305, 315, 326 f., 348 f., 351-
357, 363 f.
Vertrauen 97, 158, 166, 184, 196,
288, 290, 352, 364
Verursachungsprinzip 136 f., 168
Verwaltung 20, 50-57, 59-61,
82 f., 104, 113, 213 f., 232, 267
f., 283 f., 291, 299 f., 314, 327,
337, 355-357, 360, 364, 366,
370
Verwaltungsmodernisierung 73-
76, 80, 154, 269, 302, 304 f.,
314 f., 318, 350, 355-361
Vorsorge 84, 86 f., 91, 100, 137 f.,
168, 228, 287
Wandel, politischer 17, 25, 83,
88 f., 98 f., 105 f., 109-115,
149 f., 155 f., 159 f., 165 f.,
168 f., 210 f., 220 f., 228-230,
295, 350
Weber, Max 22, 60, 122 f., 142,
179, 184, 211, 216, 257 f., 307,
320 f., 323, 325, 328, 341 f.,
368 f.,
Werte 131, 133 f., 185 f., 249 f.,
275, 322, 324, 369, 373 f.
Wettbewerb, wirtschaftlicher 39,
67 f., 73 f.,
politischer 77, 102 f., 109-111,
125, 161, 165, 277 f., 357 f.
wissenschaftlicher 103, 176 f.,
183 f., 187 f., 221 f., 234 f.,
238
Wirtschaft 39, 153, 155, 207 f.,
290, 313
Wissen 37, 114, 119, 132, 142,
158, 171 f., 177, 184, 187, 191-
195, 201, 215, 222 f., 227-230,
238, 240-243, 331 f., 348
Wissenschaft 115, 138, 173 f.,
176-179, 181 f., 184 f., 187-190,
192 f., 195, 218, 227, 233-236,
238 f., 256, 349, 369
Verwissenschaftlichung 137 f.,
150, 178, 181, 188, 195, 215,
221 f., 224, 233, 313 f., 349
Zivilgesellschaft 258 f., 262, 270,
280 f., 285, 300, 317 f., 324