Marlon Barbehön

Diskurs und Entscheiden: Zu den Möglichkeiten der Erklärung politischer Entscheidungsprozesse in der interpretativen Policy-Forschung

Zusammenfassung

In ihrem Bestreben, die Differenz gegenüber positivistischen Zugängen zu markieren, hat die interpretative Policy-Forschung ein Selbstverständnis kultiviert, wonach das Ziel einer Erklärung politischer Entscheidungsprozesse zugunsten des Verstehens vernachlässigt und bisweilen gar als problematisch zurückgewiesen wird. Demgegenüber unterbreitet der vorliegende Beitrag einen Vorschlag, wie sich ein diskurstheoretischer Ansatz und der Begriff des politischen Entscheidens in einer interpretativen Erklärungsperspektive zusammenbringen lassen. Illustriert wird das Argument anhand der Umsetzung der EU-Feinstaubrichtlinie in Frankfurt und Dortmund, indem unter Rückbezug auf die Möglichkeitsräume der städtischen Europadiskurse interpretativ erklärt wird, weshalb beide Städte die Richtlinie in jeweils spezifischer Weise bearbeitet und in lokalpolitische Entscheidungen überführt haben.

Schlagnote: interpretative Policy-Forschung, politisches Entscheiden, interpretative Erklärung, Diskursanalyse, lokale Politikforschung

Abstract

Discourse and decision: On the possibilities of explaining political decision-making in interpretive policy analysis

In their attempt to refrain from positivist strands of policy analysis, interpretive approaches tend to disregard or even reject the aim of explaining political decision-making, focussing instead on understanding and thick descriptions. In contrast, this paper argues in favour of combining a discourse-theoretical approach with the notion of political decision-making in order to interpretively explain the dynamics and results of specific policy-making initiatives. Using the local implementation of the EU directive on ambient air quality in Frankfurt and Dortmund as an empirical example, the paper shows how the different local implementation strategies can be explained by relating the local decision-making processes to the scope of possibilities opened up by the specific EU discourses in both cities.

Keywords: interpretive policy analysis, political decision-making, interpretive explanation, discourse analysis, urban policy analysis

1 Einleitung¹

Interpretative Ansätze sind mittlerweile in der Politikwissenschaft angekommen. Das gilt insbesondere für die Policy-Forschung, wo sich mit der ‚interpretativen‘ bzw. ‚postpositivistischen Wende‘ ein distinkter Strang etabliert hat, der die wirklichkeitskonstitutive Bedeutung von Sprache, Diskursen und Wissen hervorhebt (Gottweis 2003; Yanow 2007; Wagenaar 2011; Münch 2016). Die Identifikation von sozialen Problemen und das Treffen einer Entscheidung werden in diesen Zugängen nicht als

Reaktionen auf eine objektiv gegebene Welt verstanden, sondern als soziale Praktiken, die aktiv an dem Hervorbringen dieser Welt beteiligt sind. Ihre Identität gewinnen interpretative Ansätze nicht zuletzt mittels einer Distanzierung von positivistischen Zugängen und deren Ziel kausalanalytischer Erklärung (Münch 2016, S. 136-138). Am deutlichsten tritt diese Distanzierung dort hervor, wo die interpretative Policy-Forschung das Ziel des Erklärens zurückstellt und sich mit ‚dichten Beschreibungen‘ und ‚Rekonstruktionen‘ befasst (Yanow 2007; Bacchi/Goodwin 2016, S. 3-12). Andere Stimmen des interpretativen Lagers zeigen sich indes offener gegenüber dem Erklärungsanspruch, wenn sie von den Möglichkeiten einer „contextualized explanation“ (Paul 2009, S. 243; ebenso Braun 2014, S. 83) als einer Alternative zur Logik des generalisierenden Kausalmodells sprechen. Doch auch hier wird sich meist bedeckt gehalten, wie eine ‚kontextualisierte Erklärung‘ theoretisch-konzeptionell arrangiert werden kann (siehe aber Nullmeier 2012).

Der vorliegende Beitrag startet mit der Prämisse, dass sich die interpretative Policy-Forschung mit Blick auf ihre weitere Profilierung als relevantes Forschungsparadigma dezidierter mit ihrer „Erklärungsnot“ (Münch 2016, S. 136) auseinandersetzen sollte. Zwar kann es angesichts der radikalen Kontingenz sozialer Phänomene nicht das Ziel sein, allgemeingültige Modelle mit kontextunabhängigen Erklärungsfaktoren zu formulieren – doch muss damit nicht das Ziel aufgegeben werden, politische Prozesse in *spezifischen* soziohistorischen Kontexten erklären zu wollen. Eine interpretative Policy-Forschung kann sich durchaus der Erklärung politischer Phänomene – hier: politischer Entscheidungen – verschreiben, ohne ihr wissenschaftstheoretisches Fundament über Bord werfen zu müssen.

Im Folgenden soll dieser Herausforderung begegnet werden, indem eine diskurstheoretische Position mit dem Begriff des politischen Entscheidens verbunden wird. Hierzu ist, so das zu entwickelnde Argument, eine zweifache Annäherung an den interessierenden Gegenstand erforderlich: Einerseits sind die im Hinblick auf den Entscheidungsprozess relevanten, kollektiv gültigen symbolischen Ordnungen zu rekonstruieren, um diese als einen *diskursiven Möglichkeitsraum* hervortreten zu lassen; andererseits sind das Aushandeln von Problemdefinitionen, das Ringen um Handlungsoptionen und die finale Festlegung auf eine Entscheidungsalternative als *Bewegungen und Positionierungen* innerhalb dieses Möglichkeitsraums zu betrachten. Mittels einer prozessanalytisch-interpretativen Perspektive lässt sich dann retrospektiv erklären, wie es einer bestimmten Position gelingen konnte, sich als sachlich und normativ ‚angemessene‘ Handlungsweise gegen andere Optionen durchzusetzen. Diese Verortung eines einzelnen Entscheidungsprozesses in einem großformatigen diskursiven Möglichkeitsraum soll dabei als grundlegendes Prinzip einer interpretativen Erklärung vorgeschlagen werden, das allgemein anwendbar erscheint, ohne jedoch allgemeingültige Wirkungszusammenhänge zu postulieren. Mit diesem Vorschlag soll der interpretativen Policy-Forschung ein neuartiger Akzent verliehen werden, indem das Ziel des Erklärens offensiv angegangen und das in der Literatur oftmals nur cursorisch angesprochene Potenzial, ‚kontextspezifisch‘ erklären zu können, begrifflich-konzeptionell ausbuchstabiert, theoretisch begründet und empirisch illustriert wird.

Dazu sind zunächst die Grundpfeiler einer diskurstheoretischen Policy-Forschung als einer spezifischen Variante interpretativer Zugänge zu setzen (Abschnitt 2). Daran anknüpfend wird ein strukturzentrierter Diskurs- mit einem akteurszentrierten Entscheidungsbegriff zusammengebracht (Abschnitt 3), woraus dann ein allgemeines

Prinzip für interpretative Erklärungsversuche entwickelt wird (Abschnitt 4). Es folgt eine empirische Illustration anhand des Zusammenhangs zwischen städtischen Europadiskursen und den lokalpolitischen Entscheidungen im Zuge der Umsetzung der sog. EU-Feinstaubrichtlinie (Abschnitt 5). Der Beitrag schließt mit einer Abstraktion von analytischen Bausteinen, die auch jenseits des hier behandelten empirischen Beispiels für interpretative Erklärungen politischer Phänomene genutzt werden könnten (Abschnitt 6).

2 Grundlagen einer diskurstheoretischen Policy-Forschung

Ideen, Wissen und Diskurse gehören seit geraumer Zeit zum Standardrepertoire der Policy-Forschung. Ein prominentes Beispiel ist *Sabatiers* (1993) Advocacy-Koalitionsansatz, der Akteurskoalitionen in Policy-Konflikten anhand geteilter Grundüberzeugungen identifiziert und diese gegenüber „exogene[n] Variablen“ absetzt, die die „Restriktionen und Handlungschancen der Subsystemakteure beeinflussen“ (*Sabatier* 1993, S. 121). Kennzeichnend für diesen Zugang ist somit eine Logik, wonach Ideen und Wertüberzeugungen eine distinkte Sphäre beschreiben, die neben objektiv verfügbaren Ressourcen, Institutionen und Interessen existiert und mit diesen um relative Erklärungskraft konkurriert. Mit Bezug auf die Kategorie des Diskurses können für dieses Verständnis *Schmidt/Radaelli* (2004, S. 184) Pate stehen: „Discourse, just as any other factor, sometimes matters, sometimes does not in the explanation of policy change“. Im Unterschied zu dieser ‚ideas‘ bzw. ‚discourses matter‘-Forschung gehen *interpretative Ansätze* davon aus, dass Ideen, Wissen oder Diskursen eine wirklichkeitskonstitutive Funktion zufällt. Sie können nicht als separierbare Faktoren begriffen werden, da auch Institutionen und Interessen über soziale Deutungsleistungen, d.h. wiederum über Wissensbestände und Diskursformationen vermittelt, verfügbar gemacht werden müssen. Sie sind nicht als analytische Kategorien neben anderen zu begreifen – womit ein kausalanalytischer Erklärungsbegriff ausfällt (siehe Abschnitt 4) –, sondern als ontologische Grundbegriffe. Von dieser Prämisse ausgehend markiert ‚interpretativ‘ eine methodologische Grundhaltung, gemäß der es zu rekonstruieren gilt, wie „die soziale Welt ihre Gleichförmigkeit über sinnhafte Wissensordnungen, über kollektive Formen des Verstehens und Bedeutens, durch im weitesten Sinne symbolische Ordnungen erhält“ (*Reckwitz* 2003, S. 287). Dieses Ziel wird auch von *diskurstheoretischen Ansätzen* geteilt, sodass ‚interpretativ‘ hier nicht, wie etwa bei *Bacchi/Goodwin* (2016, S. 38-40) der Fall, den wissenssoziologischen und auf subjektive Deutungsleistungen fokussierenden Perspektiven vorbehalten ist, sondern auch diskurstheoretische Ansätze umfasst (vgl. *Diaz-Bone* 2006).

Der Begriff des Diskurses verbindet sich in der sozial- bzw. politikwissenschaftlichen Forschung mit einer Vielzahl an Theorietraditionen, Erkenntnisinteressen und Methodiken (vgl. *Keller* 2011, S. 99-122; *Herschinger/Nonhoff* 2014). Innerhalb dieses heterogenen Feldes steht der vorliegende Beitrag in einer *poststrukturalistischen Tradition*, die ihre Grundannahmen vor allem aus dem Denken *Foucaults* (1991a, 2013) bezieht. Die Foucault'sche Diskurstheorie steht wiederum in der Linie der *strukturalistischen Zeichentheorie*, die Sprache als ein relationales System begreift. Hiernach ergibt sich die Bedeutung eines sprachlichen Zeichens nicht aus dessen Kopplung an eine außersprachliche Entität, sondern aus der Beziehung zu anderen Zeichen (*Gottweis* 2003,

S. 123). Der Poststrukturalismus folgt diesem Grundgedanken, um ihn zugleich zu radikalieren (*Diaz-Bone* 2006, S. 71): Anstatt davon auszugehen, dass die Relationen von Zeichen zu einem stabilen und ahistorischen Sprachsystem gerinnen, wird angenommen, dass die Beziehungen innerhalb eines Zeichensystems durch die Praxis des Sprachgebrauchs fortdauernd neu gebildet werden (*Gottweis* 2003, S. 123). Hiervon ausgehend zeigt sich auch Foucaults Werk „deeply suspicious of any approach to social and historical analysis that assumed a foundational or essentialist stance toward social reality“ (*Wagenaar* 2011, S. 113). Der *Foucault'sche Diskursbegriff* fokussiert dementsprechend die Praxis des Sprachgebrauchs, wobei diese nicht als Ansammlung singulärer Sprechakte interessiert, sondern als Manifestation von *Aussageordnungen*. Sprachliche Artikulationen hätten immer auch anders getätigt werden können, und für *Foucault* (1991b, S. 63) ist es ein Diskurs, der differenziert „between what one could say correctly at one period (under the rules of grammar and logic) and what is actually said“. Diese Differenz wird als Moment von diskursiven „Formationsregeln“ gedeutet, die die „Existenzbedingungen“ für kollektiv anschlussfähige Äußerungen aufspannen (*Foucault* 2013, S. 58) – und den Schlüssel zur vielzitierten Frage liefern, wie es kommt, „daß eine bestimmte Aussage erschienen ist und keine andere an ihrer Stelle“ (*Foucault* 2013, S. 42).

Dabei sind die ‚Formationsregeln‘ für Aussagen nicht der Sprache äußerlich, sondern ein „Bündel an Beziehungen“ (*Foucault* 2013, S. 70), das durch Aussageereignisse selbst (re-)produziert wird. Entsprechend charakterisiert *Diaz-Bone* (2006, S. 72) Diskurse als „strukturierte und strukturierende Praxis“: strukturiert im Sinne eines zwar kontingenten und stets in Bewegung befindlichen, aber nach bestimmten Prinzipien aufgebauten Gefüges, und strukturierend dahingehend, dass dieses Gefüge die Möglichkeiten der Anschlusskommunikation regelt. Zugleich handelt es sich bei Aussagen nicht um ein sprachliches Abbild einer außersprachlichen Realität, denn man dürfe sich „nicht einbilden, daß uns die Welt ein lesbares Gesicht zuwendet, welches wir nur zu entziffern haben“ (*Foucault* 1991a, S. 34). Vielmehr sind Aussagepraktiken performative Leistungen, „die systematisch die Gegenstände bilden, von denen sie sprechen“ (*Foucault* 2013, S. 74). Zwar sind (physische) Objekte auch unabhängig von ihrer sprachlichen Aneignung ‚existent‘, „but their meaning and significance – and how they are engaged by social actors – depend on their position within particular symbolic frameworks“ (*Howarth/Griggs* 2012, S. 307). Daraus folgt mit Blick auf die Analyse politischer Phänomene die Frage „nach den historisch überkommenen Aussageordnungen, die unsere Wahrnehmung von der Wirklichkeit, die aktuelle Definition politischer Probleme und damit insgesamt die politische Ordnung der Gegenwart bestimmen“ (*Kerchner/Schneider* 2006, S. 10).

Mit diesem Verständnis geht schließlich eine spezifische *Konzeptualisierung des Akteurs* einher. Akteure bzw. Subjekte sind nach Foucault nicht als vordiskursive Entitäten zu begreifen, die außerhalb von Symbolsystemen stehen und zur Abbildung einer außersprachlichen Realität über einen Diskurs frei verfügen, ihn gleichsam ‚führen‘ können. Vielmehr sind es die diskursiven Ordnungen, die „verschiedene Positionen der Subjektivität“ (*Foucault* 2013, S. 82) erst hervorbringen. Dies bedeutet nun wiederum nicht, „die Existenz des schreibenden und erfindenden Individuums zu leugnen“, was „absurd“ wäre (*Foucault* 1991a, S. 21). Gleichwohl findet auch individuelles ‚Erfinden‘ nicht im luftleeren Raum statt, sodass Kreativität ebenfalls in Abhängigkeit von historischen Wissensbeständen zu betrachten ist. Mit *Keller* (2011, S. 223) lässt sich

somit unterscheiden zwischen Subjektpositionen, die typisierte Identitätsangebote bereithalten, Sprecherpositionen, von denen aus kollektiv anerkannte Aussagen getätigt werden können, und sozialen Akteuren, die als Individuen oder Kollektive die diskursiv erzeugten Subjekt- und Sprecherpositionen besetzen und realisieren. Dabei stehen die drei Kategorien in einem Interdependenzverhältnis (vgl. *Hajer* 1995, S. 49-52), da soziale Akteure Identitäten und Sprecherpositionen als strukturelle Angebote vorfinden und diese zugleich im Zuge der Übernahme bzw. Besetzung reproduzieren und ggf. verschieben.

3 Entscheiden in Diskursen: Versuch einer theoretischen Integration

Die obigen diskurstheoretischen Prämissen haben in verschiedener Weise Eingang in die interpretative Policy-Forschung gefunden. Dabei steht typischerweise die Frage im Zentrum, wie Diskurse mit der Konstruktion ‚sozialer Probleme‘ und der Herbeiführung allgemeinverbindlicher Entscheidungen zusammenhängen (*Herschinger/Nonhoff* 2014, S. 195-196; *Bacchi/Goodwin* 2016, S. 57-68). Mit dem Entscheidungsbegriff ist somit ein weiterer konzeptioneller Bezugspunkt eingeführt, den die unterschiedlichen diskurstheoretischen Ansätze in aller Regel mit dem Akteurskonzept in Beziehung setzen, um sodann die Relevanz entweder von Diskursen oder von handelnden Akteuren herauszustreichen. Aufseiten der *strukturzentrierten* Zugänge steht etwa der policy-analytische Strang der ‚Essex School of Discourse Analysis‘ (*Glynos/Howarth* 2008; *Howarth/Griggs* 2012). Deren Vertreter betrachten politische Programme nicht als Ergebnis autonomer Entscheidungen von rationalen Akteuren, sondern „as more or less sedimented systems of discourse“ (*Howarth/Griggs* 2012, S. 307). Zwar wird in diesem Verständnis von einer radikalen Kontingenz sozialer Phänomene ausgegangen (*Glynos/Howarth* 2008, S. 11), sodass sich Akteure einer indeterminierten und mithin deutungsbedürftigen Welt gegenübersehen, und doch bleibt diese Perspektive der Annahme verhaftet, „that agency is only the expression of powerful discourses“ (*Leipold/Winkel* 2017, S. 514), weshalb der analytische Fokus auf diskursiven Ordnungen und darin eingelassenen Machtverhältnissen liegt. Individuelle Handlungsfähigkeit wird allenfalls dann für möglich gehalten, „when contingent social structures fail to confer identities to social actors“ (*Griggs/Howarth* 2002, S. 102), d.h. wenn Subjekt- und Sprecherpositionen (krisenbedingt) brüchig werden und ein Raum für ‚abweichende‘ Entscheidungen entsteht.

Demgegenüber stehen *akteurszentrierte* Ansätze wie der ‚Diskursive Institutionalismus‘ nach *Schmidt* (2008, 2012). Im Zentrum ihres Ansatzes stehen akteurseigene Ideen im Sinne eines „substantive content of discourse“ (*Schmidt* 2008, S. 306), während Diskurse als sprachliche Materialisierung bzw. als Medium der Vermittlung dieser Ideen verstanden werden. Damit würden, so *Schmidt* (2012, S. 85), Diskurse nicht nur als kollektive Wissensvorräte konzeptualisiert, sondern auch als interaktive Prozesse, über die Wissen hergestellt und kommuniziert wird. Für ihren Ansatz folgt daraus letztlich eine Priorisierung des Akteurs, wobei dessen Handlungsmöglichkeiten auf seine diskursiven Fähigkeiten zurückgeführt werden, d.h. auf das Vermögen, sich strategisch zu existierenden Regelsystemen zu verhalten und diese den eigenen Präferenzen entsprechend zu transformieren (*Schmidt* 2012, S. 92-95). Im Unterschied zur Essex

School und ohne systematischen Bezug auf die Annahme diskursiv konstruierter Subjekt- und Sprecherpositionen schlägt sich Schmidt auf die Seite des Akteurs, sodass Diskurse eher als formbares Instrument denn als strukturelle Bedingung politischen Entscheidens gedacht werden.

Im Unterschied zu diesen beiden Strängen nimmt *Hajer* (1995, 2008) mit seiner ‚Argumentativen Diskursanalyse‘ eine *mittlere Position* ein. *Hajer* (1995, S. 44) definiert einen Diskurs „as a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations [...] through which meaning is given to physical and social realities“. Hiervon ausgehend liegt der Fokus auf den Praktiken von sog. Diskurskoalitionen, die sich um eine gemeinsame Erzählung gruppieren und die politische Sphäre als Kampf widerstreitender Erzählungen konstituieren. In diesen Auseinandersetzungen um die ‚richtigen‘ politischen Entscheidungen kommt wiederum die strukturelle Wirkmächtigkeit von diskursiv erzeugten Subjekt- und Sprecherpositionen zum Vorschein, denn „actors are not totally free but are, as holders of specific positions, entangled in webs of meaning“ (*Hajer* 1995, S. 56). Einer ähnlichen Logik folgen *Leipold/Winkel* (2017), die im Rahmen ihres ‚Discursive Agency‘-Ansatzes fragen, wie Akteure Subjekt- und Sprecherpositionen zu besetzen suchen, um von dort aus ihre politischen Ziele zu realisieren. Dahinter steht die Annahme, dass „the dominance of a particular policy solution is constituted through the agency ascribed to its proponents in dynamic discursive processes“ (*Leipold/Winkel* 2017, S. 529). Damit richtet sich der Blick auf Akteure, allerdings geht es bei der Bemessung von deren Handlungsfähigkeit weniger um individuelle Kapazitäten als vielmehr um die Autorität, mit der bestimmte Positionen diskursiv ausgestattet werden.

Diese mittleren Vorschläge zeichnen sich somit dadurch aus, dass sie das Wechselverhältnis zwischen Diskursen, Positionen und Akteuren explizit nicht aufzulösen versuchen. Für diese Unauflösbarkeit lassen sich zwei zentrale Argumente ins Feld führen. Erstens ist ein Diskurs (wie oben skizziert) nicht als außersprachliche Substanz zu verstehen, sondern als Gesamt an faktisch ergangenen Aussageereignissen, die fortwährend produziert werden müssen. Dies bedarf wiederum sprechender Akteure, die zwar nicht autonom über das Symbolsystem verfügen, deren Artikulationen aber notwendig sind, damit sich ein Diskurs in der Zeit reproduzieren kann. Die soziohistorisch geronnenen Wissensbestände werden durch Sprechende also im doppelten Sinne aktualisiert: „[Akteure] setzen sie ein, realisieren sie also in ihrem Tun und bringen sie gleichzeitig auf den ‚neuesten Stand‘“ (*Keller* 2011, S. 186). Hiernach erscheint das Verhältnis von Diskursen, Subjekt- und Sprecherpositionen sowie Akteuren als zeitlich voranschreitender Prozess der *wechselseitigen Ermöglichung*, weshalb die Fokussierung einer dieser Komponenten die Analyse eher versperren als erhellen würde.

Gegen die Priorisierung von Diskursen oder Akteuren spricht zweitens, dass Akteure stets „im Kreuzfeuer zahlreicher diskursiver Anrufungen“ (*Keller* 2012, S. 70) stehen, sodass sie angesichts einer komplexen Welt mit *vielfältigen Möglichkeits- und Erwartungshorizonten* konfrontiert sind. Diese zu erkennen, zwischen ihnen abzuwägen und sie in spezifischen Handlungssituationen zu interpretieren, ist als sozialer Akt zu verstehen. Akteure werden unter den Bedingungen einer mehrdeutigen Welt und multipler Wissensbestände gleichsam gezwungen, Entscheidungen für und gegen etwas zu treffen; gleichzeitig aber müssen diese Entscheidungen unter den ermöglichenden und einschränkenden Bedingungen diskursiver Ordnungssysteme getroffen werden. Dies schließt freilich nicht die Möglichkeit aus, sich dem Regelsystem be-

wusst zu widersetzen – so wie auch der Diskursanalytikerin die Fähigkeit zugesprochen wird, Diskurse erkennen, beschreiben und gegebenenfalls kritisieren zu können. Gleichwohl kann auch ein solches Verhalten keinen Standpunkt außerhalb der kollektiven Wissensbestände beanspruchen, denn auch im Falle der Kritik „people are expected to position their contribution in terms of known categories“ (Hajer 1995, S. 57).

Für den Gegenstandsbereich der Policy-Forschung ergibt sich hieraus, erstens, Diskurse als *Möglichkeitsräume* zu betrachten, deren Strukturierung bestimmte Handlungspotenziale erzeugt. Dies gilt auch für den spezifischen Fall einer politischen Entscheidungssituation, in der Akteure nicht vollständig autonom agieren können, sondern in der ebenso diskursive Ordnungssysteme zu einer systematischen Verknappung des Sag- und Machbaren führen (Landwehr 2006, S. 108). Daher sollen, zweitens, die Prozesse des Aushandelns von Problemdefinitionen, Handlungsoptionen und Argumenten sowie das Treffen einer allgemeinverbindlichen Entscheidung als *Bewegungen und Positionierungen* innerhalb diskursiver Möglichkeitsräume verstanden werden. Damit wird ein Entscheidungsbegriff angesetzt, der „die prinzipielle Kontingenz aller Entscheidungssituationen“ (Rüb 2011, S. 25) anerkennt und das sich-Festlegen als Kulminationspunkt eines „ongoing discursive struggle over the definition and conceptual framing of problems, the public understanding of the issues, the shared meanings that motivate policy responses, and criteria for evaluation“ (Fischer/Gottweis 2012, S. 7) begreift. Mit der Verortung des Entscheidungsaktes in einem diskursiven Geschehen wird die Beschränkung auf den sich entscheidenden Akteur gelöst, um diesen in einer von „symbolische[n] Ordnungen“ (Reckwitz 2003, S. 287) strukturierten Entscheidungskonstellation zu verorten, was wiederum die Möglichkeit eröffnet, einen strukturzentrierten Diskursbegriff zu integrieren. Im Unterschied etwa zu einer systemtheoretischen Position wird Entscheiden hier also durchaus mit dem Handeln von Akteuren identifiziert, ohne jedoch eine akteurszentrierte Überformung der diskurstheoretischen Prämissen vorzunehmen.

Die hier gewählten Metaphern des Raumes, der Bewegung und Positionierung machen dabei deutlich, dass Diskurse Handlungsweisen nicht determinieren, denn Räume sind stets mit Freiheiten verbunden. Zugleich ist die Plausibilität der Bewegungen und Positionen, die in einer Entscheidungssituation von Akteuren vollzogen bzw. eingenommen werden, von den Infrastrukturen abhängig, die in ebendiesen Räumen kollektiv zur Verfügung stehen. Argumente und Vorschläge, die nicht von diesem Repertoire an plausiblen Positionierungsmöglichkeiten gedeckt sind, sehen sich somit tendenziell mit dem Vorwurf konfrontiert, ‚unangemessen‘ oder gar ‚unwahr‘ zu sein (vgl. Foucault 1991a, S. 10-17). Metaphorisch gesprochen stehen sie am Rande oder außerhalb des Möglichkeitsraums.² Diese Annahme ist im Grundsatz bereits bei Foucault (2013, S. 261) angelegt, wenn er feststellt, dass sich das diskursiv konstituierte Wissen einer Gemeinschaft auch „in politischen Entscheidungen“ niederschlägt. Diskurse erscheinen hiernach als systemische Infrastrukturen, denen im Vergleich zur gegenstandsbezogenen und singulären Entscheidungssituation eine gewisse (obgleich nicht vorsoziale und ahistorische) Generalität und Stabilität zufällt. Sie lassen sich als „grundlegende und großflächige Sinneinheiten“ (Nullmeier 2011, S. 330) und als „Wissensformationen größerer Stabilität“ (Nullmeier 2011, S. 319) begreifen, die die „langfristigen Voraussetzungen aktuellen politischen Handelns“ (Kerchner/Schneider 2006, S. 10; alle Hervorhebungen durch d. Verf.) konstituieren. Auf einem „sociocultural macro level“ (Fischer/Gottweis 2012, S. 11) liegend stellen Diskurse Infrastrukturen bereit, die in

einer spezifischen Entscheidungssituation die Plausibilität von Problemdefinitionen, Argumenten und Handlungsvorschlägen strukturieren.

Diese Verkopplung von Diskurs und Entscheiden steht somit in einer Linie mit den oben diskutierten ‚mittleren‘ Vorschlägen, im Unterschied bzw. in Weiterentwicklung zu diesen rückt sie jedoch die Frage ins Zentrum, wie spezifische Entscheidungssituationen durch die sie umgebenden Diskurse strukturiert und mithin bestimmte Wege der politischen Bearbeitung eröffnet und andere verschlossen werden. Eine weitere Spezifik des hier unterbreiteten Vorschlags geht auf den Umstand zurück, dass sich die obigen Ansätze nicht dezidiert mit dem Erklärungsanspruch auseinandersetzen. Nach *Hajer/Versteeg* (2005, S. 177, Hervorhebungen durch d. Verf.) besteht jedoch genau darin ein potenzieller analytischer Beitrag der Diskurstheorie, könne diese doch „help to illuminate *why* certain definitions do or do not catch on at a particular place and time and *to explain* the mechanisms by which a policy does or does not come about“. Wie dieses Potenzial ausgeschöpft werden kann, soll im folgenden Abschnitt diskutiert werden.

4 Entscheidungsprozesse in diskursiven Möglichkeitsräumen rekonstruieren: Grundprinzipien einer interpretativen Erklärung

Wie eingangs bereits festgestellt, steht die Auseinandersetzung mit den Erklärungspotenzialen der interpretativen Policy-Forschung bisher selten explizit im Zentrum (siehe aber *Nullmeier* 2012), was vermutlich mit der Verankerung des Erklärungsbegriffs in positivistischen Theorietraditionen zusammenhängt. Eine Erklärung zu liefern, bedeutet hiernach die Abstraktion eines allgemeingültigen Modells, das die kausalen Effekte unabhängiger Variablen über den betrachteten Einzelfall hinausgehend ausweist. Eine interpretative Erklärung muss sich hiervon in zweierlei Hinsicht abgrenzen. Erstens kann es nicht darum gehen, die Kategorie des Diskurses analytisch zu isolieren und anderen Einflussgrößen, beispielsweise Institutionen oder Interessen, zur Seite zu stellen, denn auch Institutionen und Interessen werden erst durch Prozesse der diskursiven Vermittlung sozial wirksam (*Hajer* 1995, S. 51; *Nullmeier* 2013, S. 24; siehe Abschnitt 2). Zweitens kann es nicht darum gehen, „universale, kontextunabhängige Regeln oder Modelle zu ermitteln, sondern eine plausible Deutung des Geschehens im jeweiligen Bedeutungskontext [zu] geben“ (*Braun* 2014, S. 83). Interpretativ Erklären heißt zunächst (Detailliertes folgt unten), den Einzelfall in seiner spezifischen Dynamik nachzuvollziehen, womit zugleich einer Formulierung abstrakter Wirkungszusammenhänge aufgrund der radikalen Kontingenz sozialer Phänomene mit Skepsis zu begegnen ist. Befreit man den Erklärungsbegriff in dieser Weise von seiner positivistischen Färbung, so wird deutlich, dass die Alternative zum kausalanalytischen und generalisierenden Erklären nicht notwendigerweise die Deskription (als Vorstufe des kausalen Erklärens) ist, sondern ein substanziell anderes Verständnis des Erklärens selbst: Durch die Rekonstruktion der kollektiv wirksamen symbolischen Ordnungen in einem spezifischen soziohistorischen Kontext soll nachvollziehbar gemacht werden, weshalb in ebendiesem Kontext ein bestimmtes Handeln (im Wortsinne) sinnvoll ist und ein anderes nicht.

Im Hinblick auf die hier interessierenden Prozesse der allgemeinverbindlichen Entscheidungsfindung muss es somit Ziel einer interpretativen Erklärung sein, eine ‚plausible Deutung‘ dafür zu liefern, weshalb sich – aus der Binnensicht des diskursiven Möglichkeitsraums heraus – eine bestimmte Sichtweise auf einen politischen Sachverhalt als ‚richtige‘ Antwort durchzusetzen vermochte. Oder um *Foucault* (2013, S. 42) zu paraphrasieren: ‚Wie kommt es, dass eine bestimmte Entscheidung getroffen wurde und keine andere an ihrer Stelle?‘ Ein solcher Erklärungsanspruch ist bereits bei *Foucault* (2013, S. 277) selbst angelegt, wenn er die Frage aufwirft, inwiefern das „politische Verhalten einer Gesellschaft“ von einer „diskursiven Praxis durchlaufen wird“. Gelingt es also, in der Analyse einer spezifischen Entscheidungssituation einen Zusammenhang zwischen der ‚diskursiven Praxis‘ und dem ‚politischen Verhalten‘, das durch diese Praxis ‚durchlaufen‘ wird, plausibel zu machen, so kann gesagt werden, dass Zweitgenanntes mittels Erstgenanntem interpretativ erklärt worden ist (vgl. *Keller* 2011, S. 272-273). Eine solche Erklärung behauptet jedoch nicht, dass zwischen Diskursen und politischen Entscheidungen eine kausale Beziehung besteht. Vielmehr handelt es sich um ein wechselseitiges Bedingungsverhältnis, da (wie oben dargelegt) diskursive Ordnungen Subjekt- und Sprecherpositionen sowie Handlungsmöglichkeiten erzeugen und zugleich von den von Akteuren faktisch eingenommenen Positionen und realisierten Handlungen aktualisiert werden. Zudem wird nicht davon ausgegangen, dass Interessen und strategisches Handeln in politischen Entscheidungsprozessen keine Rolle spielen würden. Stattdessen soll erschlossen werden, wie Interessen in diskursiv regulierten Umwelten entstehen und unter den ermöglichenden und einschränkenden Bedingungen diskursiver Ordnungssysteme in spezifischer Weise ausgespielt werden können (vgl. *Hajer* 2008, S. 212).

Um zu einer plausiblen Deutung des Zusammenhangs zwischen Diskursen und Entscheidungen gelangen zu können, scheint eine *prozessanalytische Perspektive* angeraten (*Nullmeier* 2013, S. 35-37). Damit ist eine interpretative Verfahrensweise gemeint, die politische Ereignisse als kumulatives Geschehen rekonstruiert, bei dem ein Argument an vorherige Argumente, ein politischer Vorschlag an vorherige Vorschläge und eine Entscheidung an vorherige Entscheidungen anschließen muss, um im spezifischen Handlungszusammenhang als plausibel gelten zu können. Eine interpretative Erklärung politischen Entscheidens verweist somit auf zwei Aspekte: einerseits auf den Prozess der Herstellung einer Entscheidungssituation, in der Problemdefinitionen vorgebracht, Optionen abgeleitet und Argumente entwickelt werden, und andererseits auf den punktuellen Akt der Festlegung auf eine bestimmte Option. Zugleich sind diese Ausschnitte nicht isoliert, sondern im Kontext des diskursiven Möglichkeitsraums zu betrachten, um anhand der dort verfügbaren Infrastrukturen plausibilisieren zu können, weshalb eine bestimmte Position für die an dem jeweiligen Prozess Beteiligten offenbar ‚mehr Sinn‘ ergeben hat als eine andere. Eine diskursanalytische Perspektive auf die Praxis politischen Entscheidens „aims, therefore, not just to describe or characterize it, but to capture the various conditions which make that practice ‘work’ or ‘tick’“ (*Glynos/Howarth* 2008, S. 11).

Für die Konzeptualisierung und analytische Erfassung der bereits mehrfach angesprochenen diskursiven Infrastrukturen soll auf das Konzept des *Deutungsmusters* zurückgegriffen werden. Als „quasi vor-gedeutete Sinnzusammenhänge“ (*Schetsche/Schmied-Knittel* 2013, S. 25) sind Deutungsmuster als Schemata zu verstehen, die vortstrukturieren, mit welchen konkreten Bedeutungen inhärent mehrdeutige Phänomene

‚plausiblerweise‘ versehen werden können. Dabei sind Deutungsmuster als kollektive Produkte zu verstehen, „die im gesellschaftlichen Wissensvorrat vorhanden sind und sich in konkreten sprachlichen Äußerungen manifestieren“ (Keller 2011, S. 240). Der Begriff des Deutungsmusters macht zudem deutlich, dass diese von generisch-typisierter Qualität sind und mithin nicht an einzelne Entscheidungsgegenstände gebunden sind – was der oben dargestellten Konzeptualisierung von Diskursen als ‚grundlegende‘ und ‚großflächige‘ Sinneinheiten entspricht.

Insgesamt betrachtet ist es diese Verkopplung zwischen großflächigem diskursiven Möglichkeitsraum und fallbezogener Entscheidungssituation, die den Kern des interpretativen Erklärungsangebots darstellt. Es geht mithin nicht ‚nur‘ darum, einen einzelnen Entscheidungsprozess in seiner Kontingenz und spezifischen Dynamik verstehend zu rekonstruieren, sondern um den systematischen Rückbezug dieses Prozesses auf die diskursiven Umweltbedingungen, um erklären zu können, weshalb es so kommen konnte, wie es gekommen ist. Damit wird zugleich die Dichotomie Verstehen vs. Erklären aufgelöst zugunsten einer Perspektive, die das dem Verstehensprozess inhärente erklärende Moment explizit herausstreicht und es über die Relationierung von Möglichkeitsraum sowie politischen Bewegungen und Positionierungen analytisch einzufangen versucht. Über diese Grundprinzipien und -begriffe hinausgehend können und sollen an dieser Stelle keine allgemeingültigen Wirkungszusammenhänge proklamiert werden. Die Fragen nach der Identifikation und Eingrenzung des diskursiven Möglichkeitsraums, in dem eine Entscheidungssituation verortet ist, sowie nach der analytischen Verkopplung von Diskursen und Entscheidungen sind somit jeweils am empirischen Gegenstand zu entscheiden. In der folgenden empirischen Illustration soll ein solcher Versuch beispielhaft unternommen werden.

5 Entscheidungen lokaler Feinstaubpolitik im Möglichkeitsraum städtischer Europadiskurse: Eine empirische Illustration

5.1 Vorbemerkungen zu Methodologie und Methodik

Zur empirischen Illustration der oben entwickelten Perspektive soll im Folgenden untersucht werden, welche Bedeutung der ‚EU‘ in den Städten Frankfurt am Main und Dortmund zugeschrieben wird (vgl. Barbehön 2015). Ausgehend von der Annahme, dass auch Phänomene der Entgrenzung stets in konkreten sozialräumlichen Kontexten erfahren und gedeutet werden müssen (vgl. Löw 2010), wird den beiden zusammenhängenden Fragen nachgegangen, durch welche Muster sich die *diskursive Konstruktion ‚der EU‘ in einer Stadt* auszeichnet und inwiefern dieser Europadiskurs die jeweilige *Umsetzung der sog. EU-Feinstaubrichtlinie* strukturiert.³ Diese doppelte Frage entspricht der oben dargelegten Verkopplung von Diskurs und Entscheiden: Die Struktur des städtischen Europadiskurses wird als lokalspezifischer *diskursiver Möglichkeitsraum* verstanden, innerhalb dessen die *Entscheidungsprozesse* in Bezug auf die Umsetzung der Feinstaubrichtlinie verlaufen. Das Ziel der komplementär angelegten Analyse besteht somit darin, innerhalb einer Stadt die lokale Umsetzung der Feinstaubrichtlinie unter analytischem Rückbezug auf den jeweiligen Europadiskurs

interpretativ zu erklären. Die Kontrastierung der Städte soll es dabei ermöglichen, die Kontingenz der Diskursordnungen erkennen sowie die Verkopplung zwischen Diskursen und Entscheidungen nachweisen zu können, da im Falle einer Einzelfallstudie der Verdacht aufkommen könnte, die lokalpolitische Richtlinienumsetzung sei von allgemeiner Natur und gerade nicht rückgebunden an die spezifische diskursive Umwelt der Stadt.

Die europäische Feinstaubpolitik besteht im Kern aus der Festsetzung von Grenzwerten für Luftschadstoffe (u.a. für Kleinstpartikel, weshalb sie meist als ‚Feinstaubrichtlinie‘ verhandelt wird), die seit 2005 verbindlich einzuhalten sind (siehe 96/62/EG, 99/30/EG und 2008/50/EG). Im Falle einer Überschreitung besteht seitens der betroffenen Kommune und der zuständigen Landesregierung die Pflicht, Luftreinhalte- und Aktionspläne zu erstellen (Haus/Zimmermann 2007). Angesichts regelmäßiger Grenzwertüberschreitungen erzeugte die Richtlinie auch in Frankfurt und Dortmund Handlungsbedarf, der in lokal variierende verkehrs- und umweltpolitische Maßnahmen mündete. Dabei scheint das Feinstaubproblem aus Sicht der städtischen Akteure auf das Engste mit der europäischen Ebene verwoben, taucht der Begriff ‚Feinstaub‘ in den öffentlichen Debatten doch erst ab dem Jahr 2004 und damit wenige Monate vor der EU-weiten Verbindlichkeit der Grenzwerte auf. Es kann mithin angenommen werden, dass bei den Implementationsprozessen mit denjenigen Deutungsmustern operiert wird, die vom Möglichkeitsraum des jeweiligen städtischen Europadiskurses bereitgestellt werden. Damit soll nicht gesagt sein, dass nicht auch andere diskursive Räume gekreuzt werden, wie etwa der der städtischen Klimapolitik (vgl. Heinel/Lamping 2015). Gleichwohl lässt sich aufgrund der Thematisierung der lokalen Feinstaubpolitik als einer unmittelbaren Reaktion auf eine EU-Richtlinie annehmen, dass die politischen Entscheidungsprozesse schwerpunktmäßig innerhalb der städtischen Europadiskurse verlaufen, was es analytisch rechtfertigt, die Europadiskurse als die maßgeblichen diskursiven Möglichkeitsräume zu konzeptualisieren.

Für beide Teilfragestellungen wurden *separate Materialerhebungen* auf der Basis jeweils drei lokaler Tageszeitungen, der Protokolle der beschlussfassenden Gremien sowie (im Falle der Feinstaubpolitik) der einschlägigen Policy-Dokumente durchgeführt. Auf Tageszeitungen wurde zurückgegriffen, da sich anhand von Massenmedien nachvollziehen lässt, wie eine potenzielle Unendlichkeit an Phänomenen in eine Auswahl kollektiv relevanter Themen und, daraus folgend, in politisch entscheidbare Konstellationen transformiert wird (für den lokalen Raum siehe Tenschler 2013). Für die Materialerhebung wurden je Stadt die drei auflagenstärksten Zeitungen berücksichtigt, die zugleich unterschiedliche politische Ausrichtungen repräsentieren.⁴ Hinzu kommen die Ratsprotokolle und (im Falle der Feinstaubpolitik) einschlägige Policy-Dokumente, die Auskunft über die öffentlich sichtbaren Aushandlungsprozesse und Entscheidungsergebnisse geben. Für die Zusammenstellung des Materials zu den städtischen Feinstaubpolitiken wurden aus den Jahren 2004 bis 2011 alle Zeitungsartikel der Lokalteile und alle Protokolle der Frankfurter Stadtverordnetenversammlung (Stvv) bzw. des Dortmunder Rates der Stadt (Rat) aufgenommen, in denen der Begriff ‚Feinstaub‘ auftaucht. Hinzu kamen einschlägige Policy-Dokumente aus den lokalen Umweltämtern und -dezernaten sowie die offiziellen Luftreinhalte- und Aktionspläne (insgesamt 633 Zeitungsartikel, 61 Ratsprotokolle und 19 Policy-Dokumente). Mit diesem Zeitraum sind die lokalen Umsetzungsprozesse von der erstmaligen Thematisierung der Richtlinie bis zur (vorläufigen) Konsolidierung der städtischen Maßnahmen abge-

deckt. Für die Rekonstruktion der Europadiskurse wurde eine analoge Erhebung mittels des Begriffs ‚EU‘ durchgeführt, wobei hier aufgrund der Materialmenge nur die Jahre 2005, 2007, 2009 und 2011 berücksichtigt wurden (insgesamt 1.858 Zeitungsartikel und 66 Ratsprotokolle).

Die *Materialauswertung* verfolgte mit Blick auf die städtischen Europadiskurse das Ziel, die stadtspezifischen Diskursordnungen herauszuarbeiten, die das Reden über das Verhältnis von Stadt und EU strukturieren. Dazu wurde, wie oben bereits dargelegt, auf das Konzept des Deutungsmusters zurückgegriffen. Da Deutungsmuster als typisierte Schemata zu verstehen sind, die der konkreten Konstruktion von Phänomenen vorgelagert sind, bedarf es eines hermeneutischen Vorgehens, in dessen Zuge von einer Vielzahl manifester Äußerungen sukzessive auf eine latente Struktur an Deutungsroutinen rückgeschlossen wird. Durch das mehrfache und städtevergleichend angelegte Lesen der Materialbestände und die Abstraktion von Einzelbefunden zu generischen Codes (vgl. Keller 2011, S. 273-274) trat sukzessive ein Ensemble aus lokalspezifischen Deutungsmustern hervor, das über Zeiträume, Themen und Sprecher hinweg die diskursive Konstruktion der EU organisiert. Mit Blick auf die städtischen Feinstaubpolitiken wurde die Richtlinienumsetzung gemäß einer prozessanalytisch-interpretativen Perspektive chronologisch rekonstruiert, um die Abfolge von Problemdefinitionen, Handlungsvorschlägen, Argumenten und Entscheidungen aus dem Material zu destillieren. Dieser zweite Analyseschritt erfolgte dezidiert im Lichte des jeweiligen städtischen Europadiskurses, um bemessen zu können, inwiefern dieser im Sinne eines diskursiven Möglichkeitsraums die Bewegungen und Positionierungen der Akteure im Zuge der politischen Entscheidungsprozesse erklären hilft.

Im Folgenden soll anhand zentraler Momente der lokalpolitischen Richtlinienumsetzung illustriert werden, wie die analytische Verkopplung von Diskursen und Entscheidungsprozessen mit dem Ziel einer interpretativen Erklärung aussehen kann (vgl. Barbehön 2015). Um die Interpretationen nachvollziehbar zu machen, wird möglichst eng am Material gearbeitet, wobei die Belegstellen für eine größere Struktur im jeweiligen Korpus stehen. Bei der Darstellung der Europadiskurse werden die lokal jeweils dominanten Deutungsmuster dargelegt, da anzunehmen ist, dass es diese hegemonialen Wissensbestände sind, die am wirkmächtigsten in der politischen Sphäre einer Stadt sind – was freilich die Existenz von entgegengesetzten Thematisierungen nicht ausschließt.

5.2 Frankfurt: Das Streben nach einer innovativen Feinstaubpolitik in der fortschrittlichen Europastadt

In einem der ersten Frankfurter Zeitungsartikel, die sich zur Feinstaubrichtlinie äußern, artikuliert die städtische Verwaltung einen akuten Handlungsbedarf – jedoch nicht nur aufgrund einer europarechtlichen Verpflichtung, sondern aufgrund von Gesundheitsrisiken: „Die Stadt steht unter Handlungszwang, denn es geht um Immissionen, die krebserregend sind“, sagt Ulrich Schöttler, Leiter der Straßenverkehrsbehörde, und drückt aufs Tempo“ (FR, 2.3.2004). In Frankfurt zeigt man sich unter Verweis auf medizinische Expertise sicher, dass Kleinstpartikel eine Gesundheitsgefahr darstellen. Daraus folgt, dass nicht die EU-Richtlinie als Problem erscheint, sondern der *städtische Zustand der Luftqualität*, auf den die Richtlinie allenfalls aufmerksam gemacht hat. Eine

ähnliche Gewissheit stellt sich im Hinblick auf die Ursachen der Feinstaubbelastung ein. „Hauptquelle für die gesundheitsgefährdenden Mini-Teilchen sind der Ruß aus Diesel-Abgasen, aber auch Reifen-Abrieb und aufgewirbelter Schmutz“, hält bereits der erste Zeitungsartikel fest (*FNP*, 2.2.2004). Dabei erfolgt die Beweisführung auch anhand von ‚selbstevidenten‘ Alltagserfahrungen: „Verkehrsprobleme liegen auf der Hand und sind für jeden deutlich sichtbar“ (*Umweltamt Frankfurt* 2004, S. 28). Da die Verkehrsbelastung „unstrittig“ sei (*FNP*, 6.12.2004), gründeten die lokalen Reaktionen auf die EU-Richtlinie auf einer „nüchterne[n] Feststellung: Hier gibt es ein Feinstaubproblem. Dieses Feinstaubproblem führt zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen, und wir müssen etwas dagegen tun“ (Martin Daum, CDU, Stvv, 28.8.2008). Aus Frankfurter Sicht scheinen somit das Problem, die Problemursache und potenzielle Problemlösungsbereiche von Beginn an als *eindeutig* und *lokal verortet*, und in der Frühphase der Debatte sind keine Stimmen zu vernehmen, die diese Diagnose grundsätzlich herausfordern.

Diese Konstruktion des Feinstaubproblems lässt sich nachvollziehen, wenn sie im Lichte des Möglichkeitsraums des Frankfurter Europadiskurses gelesen wird. So ist das Reden über Stadt und EU über Themenfelder hinweg durch ein Deutungsmuster gekennzeichnet, wonach europapolitische Impulse eine *Leitplanke für die Lokalpolitik* darstellen. Europäische Vorgaben werden nicht im Hinblick auf ihre Verbindlichkeit thematisiert, sondern als „Wegmarkierungen“ dargestellt, „an denen sich Frankfurt orientieren [kann]“ (*FR*, 2.10.2009). Damit zusammenhängend lässt sich ein Deutungsmuster erkennen, wonach die Stadt eine *selbstbestimmte, problemlösungsfähige und innovative Position* einnimmt. Nicht selten werden europäische Initiativen und Richtlinien zum Anlass genommen, um ein lokales „Pilotprojekt“ (*FAZ*, 4.6.2009; *FNP*, 26.3.2011) oder „Modellprojekt“ (*FAZ*, 24.8.2005; *FR*, 25.8.2011) zu initiieren, an dem Frankfurt seine „Innovationsfreude“ beweisen darf (*FR*, 31.8.2011). Schließlich wird die Innovationsfähigkeit der Stadt auch hinsichtlich ihrer Wirkung *nach außen* hervorgehoben. Als „Europastadt“ (*FAZ*, 20.3.2009; *FNP*, 30.8.2007; *FR*, 24.7.2009), mitunter gar als „Hauptstadt Europas“ (*FAZ*, 12.9.2007) falle Frankfurt auch eine Funktion als „Vorbild“ zu (*FAZ*, 5.6.2009): „ist es nicht auch unsere Aufgabe, alle anderen, die nicht so hohe Ziele haben, mit in die Verantwortung zu nehmen?“ (Yanki Pürsün, FDP, Stvv, 29.3.2007)

Im Lichte dieses diskursiven Möglichkeitsraums betrachtet lässt sich die spezifische Aneignung der Feinstaubrichtlinie plausibilisieren und mithin erklären. Insofern europäische Impulse als (willkommene) Herausforderung zur Demonstration der eigenen Performanz und Innovationsfähigkeit wahrgenommen werden, erscheint es aus lokaler Binnensicht gleichsam ‚logisch‘, auch in der Feinstaubrichtlinie ein lokales Betätigungsfeld zu erkennen, in dem es um Schnelligkeit und Innovationskraft geht. Exemplarisch zeigt sich dies im Falle der *Umweltzone*, die einen zentralen Fixpunkt der Frankfurter Feinstaubdebatte darstellt. Fahrverbote für schadstoffreiche Fahrzeuge in innerstädtischen Gebieten kommen in Frankfurt mittels eines Verweises auf die Bundeshauptstadt auf die Agenda: Anders als Frankfurt habe Berlin „für den Fall der Fälle schon einen konkreten Plan in der Schublade“, den man (so die Meinung eines Stadtverordneten der Grünen) „für Frankfurt ernsthaft prüfen sollte“ (*FNP*, 12.2.2005). Daraufhin beschwichtigt die Umweltdezernentin (Jutta Ebeling, Stvv, 24.2.2005), dass die in Berlin geplante Umweltzone – „damit wir nicht zu beschämt sind“ – allein für die niedrigste Abgasnorm gelte und damit allenfalls die „ganz alte[n] Dreckschleudern“ aus dem Verkehr ziehen würde. Gleichwohl wird unter diesem Eindruck die Notwen-

digkeit attestiert, nunmehr „sehr zügig“ ein eigenes Modell einer Umweltzone entwickeln zu müssen (Stefan Majer, Grüne, Stvv, 16.6.2005).

Bezeichnenderweise kommt die Umweltzone in dem Moment auf die Tagesordnung, als mit Berlin eine Stadt am Horizont auftaucht, die den Anspruch Frankfurts auf schnelles und innovatives Handeln zu realisieren scheint. In Frankfurt zeigt man sich hiervon herausgefordert, bisweilen sogar ‚beschämt‘, sieht man sich doch der Gefahr entgegen, die Vorreiterrolle bei der Bearbeitung europäischer Politik zu verlieren. Dementsprechend müsse man eine noch weitreichendere Lösung entwickeln, schließlich habe man einen „Ruf als wirtschaftlich prosperierende und ökologisch fortschrittliche Stadt zu verteidigen“ (Umweltdezernentin Manuela Rottmann, Stvv, 28.8.2008). Dem gegenüber stehen *kritische Stimmen* wie die der Industrie- und Handelskammer (IHK), die lokale Maßnahmen aufgrund der „hohe[n] Grundbelastung“ für ineffektiv hält und argumentiert, „dass die Städte die an sie gestellten Anforderungen nicht erfüllen können“ (FR, 27.10.2005). Angesichts der vielfältigen Quellen der Feinstaubbelastung plädiert der Präsident der IHK dafür, „die Erfahrungen in den bereits vorhandenen Umweltzonen anderer Städte ab[zu]warten, um dann eine bundesweit einheitliche Lösung zu finden“ (FR, 16.7.2008). Hinzu tritt die oppositionelle FDP-Fraktion, die feststellt, dass „das Wetter weit mehr Einfluss auf die Feinstaubwerte habe als der Verkehr“ (FNP, 6.2.2008), weshalb der „Sinn einer Umweltzone grundsätzlich in Frage [zu stellen ist]“ (FNP, 29.8.2008).

Im Hinblick auf die Umweltzone lässt sich somit eine zunächst offene Entscheidungssituation konstatieren, in der sich Fürsprecher und Gegner mit distinkten Argumenten gegenüberstehen. Im weiteren Verlauf der Debatte gelingt es schließlich den Befürwortern der Umweltzone, ihre Position durchzusetzen, was sich wiederum mittels des Europadiskurses Frankfurts interpretativ erklären lässt: Innerhalb dieses Möglichkeitsraums, der an die lokale Europapolitik die Maßstäbe der Autonomie, Handlungsfähigkeit und Innovationsträchtigkeit heranträgt, hat es das Argument, bei der Umsetzung der Feinstaubrichtlinie angesichts einer lokal begrenzten Problemlösungskapazität abzuwarten und auf eine bundesweite Strategie zu setzen, tendenziell schwer, Resonanz zu erzeugen. Zwar wird der Umstand bisweilen schwer zu beeinflussender Problemursachen auch seitens der Fürsprecher der Umweltzone nicht in Abrede gestellt, als Begründung für Nichthandeln wird er jedoch nicht akzeptiert:

„Natürlich gibt es auch andere Feinstaubverursacher, Frau Rinn [die Vorsitzende der FDP-Fraktion, Anm. d. Verf.]. Ganz klar, die gibt es. Aber das heißt doch nicht, dass man nicht zunächst einmal da ansetzen muss, wo man ansetzen kann. Die Autos sind nun einmal, besonders die Dieselfahrzeuge, einer dieser Feinstaubverursacher. Deshalb muss man sich dieses Problem vornehmen. Es ist ein beliebtes Argument, auf die anderen zu zeigen und zu sagen: Guckt mal da, guckt mal dort. Das kann auch ein Alibi sein, um am Besten gar nichts zu machen.“ (Martin Daum, CDU, Stvv, 28.8.2008)

Der Frankfurter Europadiskurs impliziert eine Orientierung an den eigenen Handlungsmöglichkeiten, womit die Forderung nach einer Externalisierung von Verantwortung tendenziell ins Leere läuft. Und so dient die Wetterabhängigkeit nicht als Entschuldigung, sondern als Begründung für den Bedarf einer raschen Implementation der Umweltzone, „um die Belastung mit Feinstaub und anderen Abgasen dauerhaft zu minimieren“ (FNP, 31.12.2007), und zwar „egal, wie das Wetter ist“ (Umweltdezernentin Manuela Rottmann, Stvv, 10.12.2009). Zugleich wird die Umweltzone als Ausdruck einer fortschrittlichen Politik gerahmt, was ebenfalls eine besondere Resonanz inner-

halb des Möglichkeitsraums des städtischen Europadiskurses erzeugt. So richte sich die Maßnahme gegen die „nicht zukunftsfähig[en]“ Fahrzeuge (Robert Lange, CDU, Stvv, 2.9.2010), womit gleichzeitig die Entwicklung „moderne[r], ökologische[r] Wirtschaftsstrukturen“ vorangetrieben werde (Jan Klingelhöfer, SPD, Stvv, 28.8.2008). Durch diese vorwärtsgewandte Politik sei in „der gefühlten Landeshauptstadt Frankfurt [...] die Taufe eines neuen Begriffes (Feinstaubplakette)“ gelungen (FAZ, 31.12.2008), was im Lichte des Deutungsmusters einer besonderen Strahlkraft und Vorbildfunktion der Stadt als wirkmächtiges Argument gelten kann. Demgegenüber sehen sich die von FDP und IHK vorgebrachten Alternativen dem Vorwurf ausgesetzt, Frankfurt „um 30 Jahre zurück“ zu werfen (Martina Feldmayer, Grüne, Stvv, 24.2.2011), was dem Maßstab innovativer Lösungen denkbar deutlich entgegensteht.

Aus der Binnensicht des Frankfurter Europadiskurses betrachtet wird somit nachvollziehbar, weshalb sich die Umweltzone als eine plausible Entscheidung präsentiert, lässt sie sich doch in ‚sinnvoller‘ Weise innerhalb des diskursiven Möglichkeitsraums platzieren, sinnvoller zumindest als die zur Debatte stehenden Alternativen. Bezeichnenderweise wird die Plausibilität dieser Position auch nicht durch den Umstand erschüttert, dass sich nach der Implementation der Maßnahme im September 2008 kein eindeutiger Effekt auf die Feinstaubwerte feststellen lässt. Das Mantra „Nichts tun ist falsch“ behält auch unter diesen Bedingungen seine Gültigkeit: Die Umweltzone „wirkt bisher nicht in großem Stil“ und sei „auch nicht das Allheilmittel“, doch „gar nichts zu tun, wie die FDP letztlich empfiehlt – das kann auch keine Lösung sein“ (FAZ, 1.3.2011). Dementsprechend kann die Umweltzone trotz der ambivalenten Auswirkungen auf die Luftverschmutzung als Erfolgsgeschichte akzentuiert werden, die (gemäß einem Beschluss der schwarz-grünen Mehrheit) sogar eine „Ausweitung“ auf die Rhein-Main-Region verdiene (FNP, 3.9.2010). In diesem diskursiven Terrain können Plädoyers für eine abwartende Haltung kaum mehr Anerkennung finden.

5.3 Dortmund: Die Minimierung schmerzhafter Einschnitte in der europarechtlich determinierten Stadt

Im Vergleich zu Frankfurt weist die Feinstaubdebatte in Dortmund markant andere Züge auf, was sich bereits am ersten Zeitungsartikel des Materialkorpus ablesen lässt. Dort wird festgestellt, dass die EU-Richtlinie ab Januar 2005 „strenge Grenzwerte für Feinstäube und Stickstoffoxide vorschreibt“ – und „schon reibt sich verwundert der Ruhrgebietsmensch die Augen, verweist auf die Wäsche draußen im Garten, die seit zwei Jahrzehnten nicht mehr rußig wird, und fragt nach dem Handlungsbedarf“ (RN, 20.10.2004). Zudem würden die örtlichen Messstationen schon seit Jahren auf Luftverschmutzungen hinweisen – „nur hat das keinen gejuckt“. Erst mit der „bürokratisch-verbindlich[en]“ Festschreibung von Grenzwerten setze „ein riesiges Geplappere ein“ (WR, 1.4.2005). Im Unterschied zu Frankfurt wird somit nicht der Feinstaub, sondern die Feinstaubrichtlinie problematisiert, da sie ein *willkürlich definiertes Problem* erzeuge. Hinzu tritt die Betonung von Wissensdefiziten, die Problemdiagnosen und -lösungen unsicher erscheinen lassen. Ob die Kleinstpartikel „nun aus dem Russ [sic] von Dieselmotoren durch den Verkehr oder von Industriestäuben oder einer Kombination aus beidem kommen, steht noch nicht fest“, konstatiert das Umweltamt (RN, 17.11.2004). Ein Anstieg der Staubkonzentration könne „am Ende sogar eine Folge der

den Verkehr steuernden Maßnahmen“ sein, sodass Lösungsversuche das Problem bisweilen verschärfen könnten (*WR*, 26.1.2005). Die Ursachenanalyse und die Suche nach effektiven Strategien kämen somit einem „Stochern im Nebel“ gleich (*WR*, 11.5.2005). Während in Frankfurt die Richtlinie unmittelbar in die lokale Agenda eingepasst wird, erscheint sie in Dortmund als *von außen herangetragen* und als *Quelle der Ungewissheit*.

Auch im Falle Dortmunds lässt sich diese Konstruktion des Feinstaubproblems unter Rückgriff auf den Möglichkeitsraum des städtischen Europadiskurses nachvollziehen. Das Reden über Stadt und EU ist in Dortmund von einem Deutungsmuster unterlegt, das eine *Grenze* zwischen lokalen und überlokalen Begebenheiten zieht und Zweitgenanntes mit *Fremdheit* assoziiert. Europäische Maßnahmen sind zuallererst „Brüsseler Belange“ (*WAZ*, 6.6.2009), denen angesichts der „hohe[n] Komplexität und schwere[n] Nachvollziehbarkeit europäischer Strukturen“ (*RN*, 29.7.2005) mit „Misstrauen“ (*WAZ*, 5.1.2005) begegnet wird. Überdies wird das Verhältnis der Ebenen als *hierarchisch* charakterisiert, sodass die Stadt sich einer Fremdbestimmung gegenüber sieht. Vielfach gipfelt diese Konstellation in eine systematisch *überforderte* Lokalpolitik, da die Stadt immer wieder „aus Brüssel überrascht“ (*WR*, 19.8.2005) werde und die effektive und fristgerechte Umsetzung europäischer Vorgaben ein „Ding der Unmöglichkeit“ sei (*WAZ*, 11.12.2007).

Im Lichte dieses diskursiven Möglichkeitsraums wird verständlich, weshalb die Feinstaubrichtlinie in Dortmund als Ausdruck einer fremden Agenda begriffen wird, die im städtischen Raum zuallererst Schwierigkeiten hervorruft. Man sieht sich mit Ungewissheiten und begrenzten Problemlösungskapazitäten bei einer gleichzeitig äußerlich induzierten Handlungsnotwendigkeit konfrontiert, weshalb alle Maßnahmen auf eine „Notlösung zwischen ‚Effektverlagerung‘ und ‚Mängelverwaltung‘“ hinauslaufen würden: „[W]ir müssen die beste der schlechten Lösungen wählen“, stellt etwa das Umwelt- und Tiefbauamt fest (*WR*, 26.3.2005). Dabei erscheint eine gänzlich „belastungsfreie Umwelt“ als „illusorisch“, da dem Verkehrsaufkommen an lokalen Belastungsschwerpunkten nicht effektiv beizukommen sei (*RN*, 20.10.2004). Angesichts dieser begrenzten Handlungskapazitäten erfolgt frühzeitig eine Anrufung übergeordneter Ebenen, etwa wenn die Bearbeitung der EU-Richtlinie als eine Aufgabe des „Machtzentrums in Düsseldorf“ oder als „ein Fall für die Bezirksregierung“ (*RN*, 20.10.2004) dargestellt wird, da dort die „Federführung“ (*WR*, 6.4.2005) in Sachen Luftreinhaltung liege. Während die Akteure in Frankfurt die eigenen Handlungsmöglichkeiten herausstreichen und die Landespolitik mit Bremseffekten assoziieren, findet sich in Dortmund eine *Externalisierung von Verantwortung*, was aus Binnensicht des städtischen Europadiskurses als ‚plausibler‘ Weg erscheint, werden europäische Anforderungen doch zumeist als Quelle einer lokalen Überforderung wahrgenommen.

In der Folgezeit positioniert sich die Stadt dementsprechend als ausführende Instanz überörtlicher Entscheidungen, deren Umsetzung sie zugleich „so lange wie möglich [...] hinauszögern“ wolle (*RN*, 26.8.2005), denn „lösen, das weiß man in der Verwaltung genau, wird die Stadt das Feinstaub-Problem so nicht“ (*WR*, 28.9.2005). Lokalpolitische Entscheidungen nehmen somit die Gestalt *schmerzhafter Einschnitte* an, sodass eine möglichst minimale Abkehr vom Status quo als Maßstab eines ‚angemessenen‘ Handelns erscheint. Diese Handlungsorientierung manifestiert sich exemplarisch in dem seitens der Bezirksregierung eingebrachten Vorschlag, eine rund 300 Meter große *Umweltzone im Umkreis einer Messstation* einzurichten. Ähnlich wie in

Frankfurt sieht sich auch dieser Vorschlag kritischer Stimmen entgegen, die die Maßnahme als „Mini-Umweltzone“ (*WR*, 14.6.2007) karikieren und sie (wie etwa ein Ratsmitglied der CDU) als „lächerlich“ verwerfen (*WAZ*, 30.5.2007). Dahingegen begrüßt der Vorsitzende der FDP-Fraktion den Vorstoß als „vernünftig“, da er die Einschränkungen so weit wie möglich minimiere: „Es macht keinen Sinn, den Standort Dortmund mit Regeln zu belasten, die es anderswo nicht gibt“ (*WAZ*, 30.5.2007).

Zur Erklärung des letztlich Ausgangs dieser Entscheidungssituation hilft erneut deren Verortung im Möglichkeitsraum des Dortmunder Europadiskurses, der eine Externalisierung von Verantwortung angesichts einer Überforderung städtischer Kapazitäten im Bereich des Angemessenen positioniert. In diesem Raum nimmt ein politischer Vorschlag, der von der Bezirksregierung als Vertreterin der „übergeordneten Politik“ (*RN*, 28.9.2005) eingebracht wird, tendenziell die Gestalt einer gleichsam entlastenden Handlungsanweisung an. Dementsprechend argumentiert der Oberbürgermeister bei der Rechtfertigung der ‚Mini-Umweltzone‘, dass in der Luftreinhaltepolitik die Bezirksregierung die „planaufstellende Behörde“ sei, weshalb die Stadt lediglich „zu reagieren und gegebenenfalls [...] etwas umzusetzen“ habe. Dabei sei der Bezirksregierung „natürlich“ klar, dass es sich „schlicht und ergreifend um ein Durchfahrverbot an der Messstelle vorbei“ handle, jedoch hoffe man, damit „unter die notwendigen Grenzwerte zukommen [sic], die uns von der Europäischen Union vorgegeben sind“ (Oberbürgermeister Gerhard Langemeyer, Rat, 29.3.2007). Angesichts dieser Verteilung von Entscheidungsbefugnissen sei die ‚Mini-Umweltzone‘ letztlich ohne Alternative:

„Bei der Darstellung der Thematik in der Dienstbesprechung der Hauptverwaltungsbeamten bei der Bezirksregierung Arnsberg ist deutlich gemacht worden, wie die Rollenverteilung ist. Verantwortlich für diese Maßnahme ist die Bezirksregierung alleine. Sie ist aufgrund von Europarecht, vor allen Dingen dann, wenn Messwerte vorliegen, zum Handeln hier gezwungen. Insofern gibt es für die Straßenverkehrsbehörde der Stadt Dortmund auch keinen Raum, hier abweichend von diesem Vorschlag zu votieren. [...] Vor diesem Hintergrund werde ich [...] der Bezirksregierung das straßenverkehrliche Einvernehmen mitteilen.“ (Oberbürgermeister Gerhard Langemeyer, Rat, 14.6.2007)

Bezeichnenderweise lassen sich in der Folge dieser Entscheidung keine Stimmen ausmachen, die dieses Argument problematisieren würden. Die (ohnehin kaum vernehmbare) Kritik richtet sich allenfalls an die Adressen der Bezirksregierung und der europäischen Politik, die für den „300.000-Millimeter-Witz“⁵ verantwortlich gemacht werden (*WAZ*, 11.1.2008), wohingegen die Stadt „nur die Schilder auf[stellt]“ (*WAZ*, 11.1.2008). Interpretativ erklärbar wird diese Entscheidungsdynamik, wenn sie im Lichte des städtischen Europadiskurses gelesen wird, der das Mehrebenensystem als eine hierarchische Weisungskette konstruiert. Dortmund steht am Ende dieser Kette und sieht sich mit kaum zu bewältigen Forderungen konfrontiert, sodass deren Bearbeitung nicht als Möglichkeit für lokalpolitische Profilierungen daherkommt. Steht in diesem diskursiven Möglichkeitsraum eine übergeordnete Ebene für eine politische Entscheidung ein, zeigt man sich geradezu erleichtert, dass sich damit „das Hin und Her um Feinstaub und Umweltzonen gelegt“ habe (*WR*, 7.4.2009).

Nach analogem Muster gestaltet sich auch die Folgezeit. Nachdem die örtlich begrenzten Fahrverbote sukzessive auf weitere Straßenabschnitte ausgeweitet wurden, um „möglichen Klägern bis hin zur EU den Wind aus den Segeln“ zu nehmen (*WR*, 12.2.2008), wird zum Ende des Jahres 2010 deutlich, dass der so entstandene „Flick-

teppich“ (*WAZ*, 2.11.2010) nicht zu einer verlässlichen Unterschreitung der Grenzwerte führt. Angesichts des weiterhin bestehenden „Druck[s] aus Brüssel“ (*WAZ*, 2.11.2010) bringt die Landespolitik eine *städteübergreifende Umweltzone* im östlichen Ruhrgebiet ins Spiel (die im Januar 2012 auch in Kraft tritt), die jedoch wiederum nicht als innovative Problemlösung, sondern als notwendige Verschärfung verstanden wird: „Warum gibt es eine Ausdehnung der Umweltzone? Es gilt, wie von der EU gefordert, die Feinstaub-Belastung weiter zu reduzieren“ (*RN*, 28.12.2011). Und erneut sind die Rollen im Entscheidungsprozess klar verteilt: „Entschieden wird für Dortmund letztlich beim Regierungspräsidenten in Arnsberg“ (*WAZ*, 19.4.2011), denn „Herr des Verfahrens ist die Bezirksregierung“ (*RN*, 19.4.2011). Im Kontrast zu Frankfurt, wo die Umweltzone als fortschrittliche und stilbildende Problemlösung gerahmt wird, nimmt die auf der Oberfläche ‚gleiche‘ Maßnahme in Dortmund erneut die Gestalt eines schmerzhaften, aber rechtlich notwendigen Einschnittes an.

6 Schlussfolgerungen

Sichtbarkeit und Anschlussfähigkeit interpretativer Ansätze innerhalb des konzeptionellen Repertoires der Policy-Forschung hängen nicht zuletzt davon ab, wie sich diese Ansätze zum legitimen wissenschaftlichen Anspruch des Erklärens politischer Entscheidungsprozesse verhalten. Ziel muss in dieser Hinsicht sein, ein Angebot zu entwickeln, das einerseits interpretative Forschung vom gängigen (aber oftmals ungerechtfertigten) Vorwurf befreit, sie könne lediglich beschreiben und nicht erklären, und das andererseits nicht einfach einen positivistischen, kausalanalytischen Erklärungsbegriff importiert, der hinter die wissenschaftstheoretischen Grundlagen konstruktivistischer bzw. kulturtheoretischer Zugänge zurückfällt. In diesem Spannungsfeld hat der vorliegende Beitrag einen Vorschlag unterbreitet, der eine diskurstheoretische Position mit dem Begriff des Entscheidens zusammenbringt. Diskurse sind hiernach als Möglichkeitsräume größeren Formats und größerer Stabilität zu begreifen, innerhalb derer sich Akteure bewegen müssen, um in einer spezifischen Entscheidungssituation ‚plausible‘ Problemdefinitionen, Argumente und Handlungsvorschläge entwickeln zu können. Mittels einer analytischen Rückbindung dieser Entscheidungssituation an das Inventar des umgebenden diskursiven Möglichkeitsraums lässt sich dann retrospektiv plausibilisieren und mithin interpretativ erklären, wie sich eine bestimmte Position als sachlich und normativ ‚angemessen‘ durchsetzen und zu einer kollektiv verbindlichen Entscheidung gerinnen konnte.

Diese analytische Verkopplung von großformatigen Räumen einerseits und darin stattfindenden Bewegungen und Positionierungen andererseits ist dabei als *allgemeines Prinzip* einer interpretativen Erklärung zu verstehen. ‚Allgemein‘ heißt dabei nicht, dass von diskursiven Mechanismen ausgegangen wird, denen eine abstrakt bestimmbare Wirkungsrichtung zugerechnet werden kann (zu diesem Verständnis im Bereich lokaler Klimapolitik siehe *Heinelt/Lamping* 2015). Als ‚allgemeines Prinzip‘ erscheint es vielmehr deshalb, da es die Existenz eines basalen Bedingungsverhältnisses zwischen kultureller Umwelt und politischer Entscheidungspraxis behauptet und mithin nicht an eine diskurstheoretische Position gebunden ist, sondern auch in andere konstruktivistische Zugänge eingebettet werden kann – wie etwa in die jüngst vorgeschlagene politologische Narrativanalyse, die die Wirkmächtigkeit von politischen Erzählungen („Be-

wegungen und Positionierungen‘) ebenfalls an das „Repertoire kulturell belastbarer Plot-Muster“ („Möglichkeitsraum“) rückgebunden sehen möchte (Gadinger/Jarzebski/Yildiz 2014, S. 74). Der Mehrwert gegenüber rein rekonstruktiv-verstehenden Perspektiven besteht dabei darin, den Erklärungsanspruch explizit aufzugreifen und eine darauf bezogene Systematik an Begriffen und Relationen vorzuschlagen, die eine Bearbeitung nicht nur von auf Verstehen zielenden Was- und Wie-, sondern auch von an Erklärungen interessierten Warum-Fragen erlaubt. Die Metaphorik von Räumen, Bewegungen und Positionierungen ist mithin nicht mit dem Anspruch verbunden, die interpretative Policy-Forschung auf gänzlich neue Füße zu stellen. Sie ist vielmehr ein Plädoyer, sich explizit in den Erklärungsdiskurs mit einem distinkten theoretisch-begrifflichen Vorschlag einzubringen und den Mehrwert interpretativer Perspektiven nicht vorschnell darauf zu reduzieren, man könne angesichts der Kontingenz des Sozialen ‚nur verstehen‘.

Mit Blick auf die analytische Erfassung diskursiver Möglichkeitsräume lassen sich aus der hier vorgenommenen empirischen Untersuchung einige Dimensionen extrahieren, denen eine grundlegende Qualität bei der Strukturierung von politischen Entscheidungssituationen zuzufallen scheinen. Hier ist erstens die Zuordnung von *Problemursachen und Verantwortlichkeiten* (vgl. Stone 2012, S. 206-228) zu nennen, wo sich idealtypisch unterscheiden lässt zwischen einer Praxis der Internalisierung (Frankfurt) und der Externalisierung (Dortmund). Damit hängt zweitens zusammen, welcher Grad an *Handlungskapazitäten* dem eigenen politischen Institutionen- und Akteurssystem zugerechnet wird, wobei sich zwischen einem eher von Zuversicht (Frankfurt) und einem eher von Skepsis (Dortmund) getragenen Deutungsmuster unterscheiden lässt (vgl. Rüb 2011, S. 28-32). Drittens schließlich legt der Fallvergleich nahe, dass diskursive Möglichkeitsräume *Temporalordnungen* ausbilden, die die Bedeutungen und das Verhältnis von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft strukturieren (vgl. Strassheim 2016, S. 156-158). In dieser Hinsicht lässt sich unterscheiden zwischen einer Konfiguration, die eine Orientierung an der gegenwärtig-innovativen Gestaltung einer offenen Zukunft impliziert (Frankfurt), sowie einer Struktur, die eine Ausrichtung des Handelns an historisch bewährten Routinen angesichts einer ungewissen Zukunft nahelegt (Dortmund). Innerhalb dieser (und fallspezifisch gegebenenfalls weiterer) Deutungsmuster müssen sich Vorschläge und Argumente mit Plausibilität und Legitimität versorgen, um sich in politischen Konflikten durchsetzen zu können.

Diese analytischen Dimensionen sind freilich nicht trennscharf und bedingen sich gegenseitig, ebenso können sie aufgrund ihres induktiven Ursprungs keine Vollständigkeit oder Allgemeingültigkeit beanspruchen. Gleichwohl lässt die vielfach diametrale Gegensätzlichkeit des Frankfurter und Dortmunder Falls vermuten, dass die jeweiligen Ausprägungen der drei Dimensionen die Pole und damit die Spannweite der sinnhaften Einordnung (europa-)politischer Phänomene abbilden. Die Fragen nach dem für eine spezifische Entscheidungssituation relevanten diskursiven Möglichkeitsraum und nach dessen innerer Strukturierung bleiben nichtsdestotrotz am Einzelfall zu entscheiden, weshalb die obigen Dimensionen die kreative Interpretationsarbeit nicht einengen sollten. Letztlich sind Mehrwert und Güte eines interpretativen Erklärungsversuchs daran zu bemessen, inwiefern dieser neuartige und plausible Einsichten zu seinem Gegenstand zu produzieren vermag (Howarth 2000, S. 130), weshalb ein starrer analytischer Rahmen nicht das Ziel sein kann. Interpretative Erklärungen bewegen sich somit im Spannungsfeld zwischen kreativer Offenheit und analytischer Strukturierung. Die

hier vorgeschlagene Metaphorik von Räumen, Bewegungen und Positionierungen ließe sich nutzen, um dieses Spannungsfeld produktiv auszufüllen und ein distinktes Terrain gegenüber positivistisch-kausalanalytischen Erklärungsansätzen abzustecken.

Anmerkungen

- 1 Mein Dank gilt Marilena Geugjes und Max-Christopher Krapp für ihre wertvollen Hinweise sowie den beiden anonymen Gutachter*innen für ihre außerordentlich kenntnisreichen Kommentare zu einer früheren Fassung des Manuskripts.
- 2 Es gehört zweifelsohne zu den weit verbreiteten politischen Strategien, die Vorschläge des politischen Gegners als ‚unangemessen‘ auszuweisen. Ob jedoch diese Strategie als ‚angemessen‘ erscheint und tatsächlich dazu führt, dass die kritisierte Alternative marginalisiert wird, hängt wiederum von der jeweils wirksamen diskursiven Ordnung ab.
- 3 Da der Städtevergleich zum Ziel hat, die spezifischen Sinnwelten Frankfurts und Dortmunds zu rekonstruieren, ohne auf eine Grundgesamtheit der Städte rückzuschließen, hängt der Fallauswahl letztlich etwas Arbiträres an.
- 4 Es handelt sich um die Lokalteile der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ), der Frankfurter Rundschau (FR) und der Frankfurter Neuen Presse (FNP) sowie um die Lokalteile der Ruhr Nachrichten (RN), der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung (WAZ) und der Westfälischen Rundschau (WR).
- 5 Der Begriff „300.000-Millimeter-Witz“ ist eine polemische Bezeichnung für das Fahrverbot, das für einen Straßenabschnitt von 300 Metern Länge im direkten Umfeld einer Messstation ausgesprochen wurde.

Literatur

- Bacchi, Carol/Goodwin, Susan*, 2016: Poststructural Policy Analysis. A Guide to Practice, New York: Palgrave Macmillan.
- Barbehön, Marlon*, 2015: Die Europäisierung von Städten als diskursiver Prozess. Urbane Konstruktionen des Mehrebenensystems und die lokale Umsetzung europäischer Politik, Baden-Baden: Nomos.
- Braun, Kathrin*, 2014: Im Kampf um Bedeutung. Diskurstheorie und Diskursanalyse in der interpretativen Policy Analyse, in: Zeitschrift für Diskursforschung, 2, S. 77-101.
- Diaz-Bone, Rainer*, 2006: Die interpretative Analytik als methodologische Position, in: *Kerchner, Brigitte/Schneider, Silke* (Hrsg.), Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 68-84.
- Fischer, Frank/Gottweis, Herbert*, 2012: Introduction. The Argumentative Turn Revisited, in: *Fischer, Frank/Gottweis, Herbert* (Hrsg.), The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as Communicative Practice, Durham, London: Duke University Press, S. 1-27.
- Foucault, Michel*, 1991a: Die Ordnung des Diskurses, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Foucault, Michel*, 1991b: Politics and the study of discourse, in: *Burchell, Graham/Gordon, Colin/Miller, Peter* (Hrsg.), The Foucault Effect. Studies in Governmentality, Chicago: The University of Chicago Press, S. 53-86.
- Foucault, Michel*, 2013: Archäologie des Wissens, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Gadinger, Frank/Jarzebski, Sebastian/Yildiz, Taylan*, 2014: Vom Diskurs zur Erzählung. Möglichkeiten einer politikwissenschaftlichen Narrativanalyse, in: Politische Vierteljahresschrift, 55, S. 67-93.
- Glynos, Jason/Howarth, David*, 2008: Critical Explanation in Social Science: a Logics Approach, in: Swiss Journal of Sociology, 34, S. 5-35.
- Gottweis, Herbert*, 2003: Post-positivistische Zugänge in der Policy-Forschung, in: *Maier, Matthias Leonhard/Nullmeier, Frank/Pritzlaff, Tanja/Wiesner, Achim* (Hrsg.), Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse, Opladen: Leske + Budrich, S. 122-138.

- Griggs, Steven/Howarth, David, 2002: The Work of Ideas and Interests in Public Policy, in: Finlayson, Alan/Valentine, Jeremy (Hrsg.), *Politics and Post-Structuralism: An Introduction*, Edinburgh: Edinburgh University Press, S. 97-112.
- Hajer, Maarten A., 1995: *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, Maarten A., 2008: Diskursanalyse in der Praxis: Koalitionen, Praktiken und Bedeutung, in: Janning, Frank/Toens, Katrin (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 211-222.
- Hajer, Maarten A./Versteeg, Wytse, 2005: A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics: Achievements, Challenges, Perspectives, in: *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7, S. 175-184.
- Haus, Michael/Zimmermann, Karsten, 2007: Die Feinstaubproblematik als Governance-Herausforderung für die lokale Umweltpolitik?, in: Jacob, Klaus/Biermann, Frank/Busch, Per-Olof/Feindt, Peter H. (Hrsg.), *Politik und Umwelt*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 243-261.
- Heinelt, Hubert/Lamping, Wolfram, 2015: *Wissen und Entscheiden. Lokale Strategien gegen den Klimawandel in Frankfurt am Main, München und Stuttgart*, Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Herschinger, Eva/Nonhoff, Martin, 2014: Diskursforschung in der Politikwissenschaft, in: Angermüller, Johannes/Nonhoff, Martin/Herschinger, Eva/Macgilchrist, Felicitas/Reisigl, Martin/Wedl, Juliette/Wrana, Daniel/Ziem, Alexander (Hrsg.), *Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch*, Bielefeld: transcript, S. 192-207.
- Howarth, David, 2000: *Discourse*, Buckingham: Open University Press.
- Howarth, David/Griggs, Steven, 2012: Poststructuralist Policy Analysis. Discourse, Hegemony, and Critical Explanation, in: Fischer, Frank/Gottweis, Herbert (Hrsg.), *The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as Communicative Practice*, Durham, London: Duke University Press, S. 305-342.
- Keller, Reiner, 2011: *Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keller, Reiner, 2012: Der menschliche Faktor. Über Akteur(inn)en, Sprecher(inn)en, Subjektpositionen, Subjektivierungsweisen in der Wissenssoziologischen Diskursanalyse, in: Keller, Reiner/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.), *Diskurs – Macht – Subjekt. Theorie und Empirie von Subjektivierung in der Diskursforschung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 69-107.
- Kerchner, Brigitte/Schneider, Silke, 2006: „Endlich Ordnung in der Werkzeugkiste“. Zum Potenzial der Foucaultschen Diskursanalyse für die Politikwissenschaft – Einleitung, in: Kerchner, Brigitte/Schneider, Silke (Hrsg.), *Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-30.
- Landwehr, Achim, 2006: Diskursgeschichte als Geschichte des Politischen, in: Kerchner, Brigitte/Schneider, Silke (Hrsg.), *Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 104-122.
- Leipold, Sina/Winkel, Georg, 2017: Discursive Agency: (Re-)Conceptualizing Actors and Practices in the Analysis of Discursive Policymaking, in: *Policy Studies Journal*, 45, S. 510-534.
- Löw, Martina, 2010: Raumdimensionen der Europaforschung. Skalierungen zwischen Welt, Staat und Stadt, in: Eig Müller, Monika/Mau, Steffen (Hrsg.), *Gesellschaftstheorie und Europapolitik. Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Europaforschung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 142-152.
- Münch, Sybille, 2016: *Interpretative Policy-Analyse. Eine Einführung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Nullmeier, Frank, 2011: Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse?, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 309-337.
- Nullmeier, Frank, 2012: Interpretative Policy-Forschung und das Erklärungsproblem. Oder: Wie kann man diskursiven Wandel erklären?, in: Egner, Björn/Haus, Michael/Terizakis, Georgios (Hrsg.), *Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt*, Wiesbaden: Springer VS, S. 37-56.

- Nullmeier, Frank*, 2013: Wissenspolitologie und interpretative Politikanalyse, in: *Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, Opladen, Toronto: Barbara Budrich, S. 21-43.
- Paul, Katharina T.*, 2009: Discourse analysis: an exploration of methodological issues and a call for methodological courage in the field of policy analysis, in: *Critical Policy Studies*, 3, S. 240-253.
- Reckwitz, Andreas*, 2003: Grundelemente einer Theorie sozialer Praktiken. Eine sozialtheoretische Perspektive, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 32, S. 282-301.
- Rüb, Friedbert W.*, 2011: Politisches Entscheiden. Ein prozess-analytischer Versuch, in: *Bandelow, Nils C./Hegelich, Simon* (Hrsg.), *Pluralismus – Strategien – Entscheidungen. Eine Festschrift für Prof. Dr. Klaus Schubert*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 17-45.
- Sabatie, Paul A.*, 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 116-148.
- Schetsche, Michael/Schmied-Knittel, Ina*, 2013: Deutungsmuster im Diskurs. Zur Möglichkeit der Integration der Deutungsmusteranalyse in die Wissenssoziologische Diskursanalyse, in: *Zeitschrift für Diskursforschung*, 1, S. 24-45.
- Schmidt, Vivien A.*, 2008: Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse, in: *Annual Review of Political Science*, 11, S. 303-326.
- Schmidt, Vivien A.*, 2012: Discursive Institutionalism. Scope, Dynamics, and Philosophical Underpinnings, in: *Fischer, Frank/Gottweis, Herbert* (Hrsg.), *The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as Communicative Practice*, Durham, London: Duke University Press, S. 85-113.
- Schmidt, Vivien A./Radaelli, Claudio M.*, 2004: Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues, in: *West European Politics*, 27, S. 183-210.
- Stone, Deborah A.*, 2012: *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, New York, London: W. W. Norton & Company.
- Strassheim, Holger*, 2016: Knowing the Future: Theories of Time in Policy Analysis, in: *European Policy Analysis*, 2, S. 150-167.
- Tenscher, Jens*, 2013: Politische Kommunikation im Kleinen – eine Einleitung, in: *Studies in Communication | Media*, 2, S. 265-273.
- Umweltamt Frankfurt*, 2004: *Luftqualität in Frankfurt am Main 1990-2003. 2. aktualisierte Ausgabe*. Frankfurt am Main: Umweltamt Frankfurt.
- Wagenaar, Hendrik*, 2011: *Meaning in Action. Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*, Armonk, London: M.E. Sharpe.
- Yanow, Dvora*, 2007: Interpretation in Policy Analysis: On Methods and Practice, in: *Critical Policy Analysis*, 1, S. 110-122.

Autor dieses Beitrags:

Dr. Marlon Barbehön, Universität Heidelberg, Bergheimer Straße 58, 69115 Heidelberg
E-Mail: marlon.barbehoen@ipw.uni-heidelberg.de