

Daniel Rasch

## Umweltpolitik und Konsultationsnetzwerke im Wandel? – Die Konsultationen des Bundesumweltministeriums im Vergleich über die Jahre 2014-2020

### Zusammenfassung

Deutsche Umweltpolitik ist nicht nur durch internationale und externe Einflüsse im Wandel, sondern befindet sich auch durch politikfeldinhärente Dynamiken im Umbruch. Das Bundesumweltministerium (BMU) konsultiert als eine Problemlösungsstrategie und zur Erstellung neuer Policies seine Netzwerke, bestehend aus verschiedensten Akteuren. Der Aufsatz untersucht, ob sich der Wandel deutscher Umweltpolitik auch in diesen Konsultationsnetzwerken zeigt oder ob letztere über die Zeit beständig sind. Mittels der Kombination von explorativer Netzwerkanalyse und Interessenvermittlungstheorien werden die Netzwerkcharakteristika des BMU über einen Zeitraum von sieben Jahren (2014-2020) analysiert. Dabei fällt auf, dass auch die Konsultationsnetzwerke starkem Wandel unterworfen sind, die maßgeblich durch die inhaltlichen Aspekte in Form von Policy-Variationen und Policy-Wandel erklärt werden können. Der Aufsatz weist empirisch für das BMU nach, dass ein Wandel der Policies mit einem Wandel der Konsultationsnetzwerke zusammenhängt, gemessen über einen Vergleich der Charakteristika dieser Konsultationsnetzwerke, wie beispielsweise Diversität, Konflikt oder Häufigkeit der Teilnahme bestimmter Akteure.

### Abstract

*Environmental policy and consultation networks in transition? – The consultations of the German Federal Ministry for the Environment in comparison over the years 2014-2020*

German environmental policy is not only in flux due to international and external influences but also due to inherent dynamics of the policy field. The German Federal Ministry for the Environment (BMU) consults its networks, consisting of a wide range of actors, as a problem-solving strategy and to create new policies. This paper investigates whether the transformation of German environmental policy is also reflected in these consultation networks or whether the latter are persistent over time. Combining exploratory network analysis and interest mediation theories, the network characteristics of the BMU are examined over a period of seven years (2014-2020). The analysis shows that the consultation networks are also subject to substantial dynamics which can be significantly explained by the content-related aspects, namely policy variations and policy change. This article empirically demonstrates for the BMU that a change in policies is connected to change in consultation networks, measured by a comparison of the characteristics of these consultation networks, such as diversity, conflict, or frequency of participation of certain actors.

**Schlagwörter:** Umweltpolitik; Netzwerkanalyse; Politikfeldanalyse; Ministerialverwaltung; Wandel

**Keywords:** Environmental policy; network analysis; policy analysis; ministerial administration; change

## 1 Einleitung

Deutsche Umweltpolitik ist als Politikfeld in den letzten Jahrzehnten durch externe (europäische und internationale Politik) und nationalstaatliche Einflüsse (Katastrophen, (mangelnde) Policy-Implementationen oder zivilgesellschaftliche Präferenzen) stark von Wandel betroffen (Döring & Töller, 2016; Jacob, Wolff, Graaf, Heyen & Guske, 2016; Jacob, Wolff, Graaf & Heyen, 2017). Dabei vollzieht sich dieser Wandel in allen politikwissenschaftlichen Dimensionen, sowohl inhaltlich (*policy*: Vorstellungen, Programme, Ergebnisse), prozessbezogen (*politics*: politische Verfahren und Dynamiken) als auch strukturell (*polity*: Organisation, Recht, Kultur). Betrachtet man den Politikwandel genauer, sind für die inhaltliche Dimension, die der Schwerpunkt dieses Aufsatzes ist, insbesondere die Verbindung zwischen Policy-Problemen und den betroffenen beziehungsweise involvierten Akteuren<sup>1</sup> interessant. Die Kernfragen in diesem Aufsatz sind daher, wie sich Akteure und Inhalte gegenseitig beeinflussen sowie ob Policy-Wandel und Akteurswandel einhergehen.

Die Verbindung zwischen Akteuren und Politikinhalten ist als Problemlösungsmuster zu verstehen: Benötigen politische und/oder bürokratische Akteure Informationen zu bestimmten Policies, die sie selbst nicht generieren können, greifen sie auf externe Akteure zurück. Dies geschieht in verschiedenen Formaten, wie Expertenkommissionen, Sachverständigenräten, oder bezogen auf spezifische Policy-Vorschläge, oft durch Konsultationen. Dabei etablieren sich Netzwerke, definiert als Geflecht von Beziehungen zwischen individuellen und kollektiven Akteuren (Schmidt, 2004, S. 481): Insbesondere ministerielle Fachabteilungen wissen, auf welche Akteure sie zurückgreifen können, um Informationen zu beziehen: „In der Regel werden die Netzwerkbeziehungen als informelle Institutionen interpretiert, die dauerhafte Austauschbeziehungen in Form von Experteninformationen, politischer Unterstützung oder anderer politischer Einflussressourcen gegen politische Kontrolle zwischen privaten Interessengruppen und staatlichen Akteuren ermöglichen“ (Henning & Wald, 2000, S. 648).

Studien zur Interessenvertretung gegenüber Ministerien, die auch im Kontext der Politikberatungsforschung auftauchen (Thunert, 2004; Baruth & Schnapp, 2015), betonen die Rolle der Ministerialverwaltung des Bundes als ein geläufiger Adressat von Interessenvertretung beziehungsweise als eigenständiger Akteur, der die Expertise und Einschätzung gesellschaftlicher Akteure anfragt. Hier sind Konsultationen gängige und oft genutzte Verfahren in einem Gesetzgebungsprozess (Fink & Ruffing, 2015), wurden bis dato aber im deutschen Kontext nur in einzelnen Politikfeldern, so beispielsweise in der Energie- und Umweltpolitik (Herzmann, 2010; Gründinger, 2012; Fink & Ruffing, 2015), erforscht. Mit der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) regeln die Bundesministerien im Paragraf 47 das genaue Verfahren der Konsultationen. Neben Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und Vertretungen der Länder beim Bund werden gesellschaftliche Akteure in Form von Zentral- oder Gesamtverbänden und anderen Formen organisierter Interessen beteiligt. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl der Akteure sind dem federführenden Bundesministerium vorbehalten.

Dieser Beitrag blickt nun spezifisch auf die Konsultationsnetzwerke des Bundesministeriums für Umwelt über einen Zeitraum von sieben Jahren und erfasst den dortigen Wandel, grundsätzlich verstanden als Varianz im Zeitverlauf, ohne dabei auf die qualitative Tiefe des Wandels eingehen zu können (Reiter & Töller, 2014, S. 17). Gemessen wird dieser Wandel anhand der Varianz hinsichtlich der Policies und der betei-

ligen Akteure sowie netzwerkspezifischer Eigenschaften wie Größe, Diversität oder Konflikt. Dabei stehen sich zwei zentrale Thesen gegenüber: Erstens eine Stabilitätshypothese, die sich beispielsweise mit Hilfe der Literatur aus der Verbändeforschung darstellen lässt und sich mit sogenannten Verbandsherzogtümern oder abgeschlossenen Subsystemen befasst. Die These lautet, dass Interessenverbände so stark in die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse integriert sind, dass sie einen privilegierten Zugang und eine gewisse Unterstützungsrolle genießen, die zwar keine formale Veto-Position miteinschließt, aber immerhin keine zu ignorierende Position aufweist. Diese Integration ist über die Zeit stabil und wurde insbesondere für das Bundeswirtschaftsministerium, das Landwirtschaftsministerium und das Ministerium für Arbeit und Soziales festgestellt (Schmidt, 2011, S. 122). Des Weiteren betonen manche Sektoralisierungskonzepte, wie „policy subsystems“, dass manche Politikfelder nahezu hermetisch abgeriegelt sind und eine hohe Hürde für neue Interessen und damit Wandel bilden (Döhler, 2015). Dem gegenüber steht die Dynamik-These, die insbesondere der Einbindung der Akteure in jedem Politikfeld einen stetigen Wandel unterstellt, so dass Akteure empirisch ständig neu identifiziert werden müssen (Mayntz, 1997). Andere Vertreter der Verbändeforschung betonen hier die Wirkungszusammenhänge aus Handlungsmustern, Politikverläufen und -dynamiken (Döhler, 2015).

Die Grundannahme des Aufsatzes ist, dass sich ein möglicher Wandel in den Netzwerken über die sieben Jahre in den Konsultationen des Ministeriums zeigt und dass durch neue Akteure neue Ideen und auch neue Verhandlungsdynamiken entstehen. Diese Analyse hat jedoch nicht den Wandel von Durchsetzungsmöglichkeiten oder Machtgefügen im Blick, sondern zielt auf die Beschreibung des Wandels ab.

Der Aufsatz geht im Folgenden zuerst auf die deutsche Umweltpolitik und das Bundesumweltministerium ein und stellt dort Phasen des Wandels vor. Das dritte Kapitel bildet den theoretischen Überbau mit dem Rückgriff auf Elemente der Interessenvermittlungs- und Netzwerktheorien. Darauf folgt der empirische Teil mit der Analyse der Charakteristika der Konsultationsnetzwerke des BMU. Ein Fazit schließt den Beitrag ab.

## 2 Wandel in der deutschen Umweltpolitik

Recht unbestritten steht die deutsche Umweltpolitik aktuell vor großen Herausforderungen und viele umweltpolitische Probleme bedürfen neuer Lösungen (Jacob, Wolff, Graaf, Heyen & Guske, 2016). In der aktuellen Klima- und Energiedebatte ist das Bundesministerium für Umwelt (BMU) der zentrale Ansprechpartner in Deutschland und als solcher maßgeblich an der Planung und Umsetzung des politischen Willens beteiligt. Wie bei allen Bundesministerien liegen die Aufgaben des BMU zum einen in dem Vollzug (wobei dies in der Praxis nur bedingt bei Bundesministerien zutrifft, siehe Art. 83-91 GG) und der Vollzugskontrolle, beispielsweise durch nachgeordnete Ämter, wie das Umweltbundesamt (UBA), das Bundesamt für Naturschutz (BfN) oder das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS). Zum anderen ist auch die Mitwirkung an der Gesetzgebung Kernaufgabe, insbesondere in der Policy-Formulierungsphase (Lasswell, 1956; Schmidt, 2004, S. 453; Bogumil & Jann, 2020). Innerhalb der Gesetzgebung bereitet das BMU Gesetze so weit vor, dass sie dem Kabinett zur Verabschiedung und dann dem Bundestag zur Beratung, gegebenenfalls mit Einbindung des Bundesrates, vorgelegt werden können. Während dieser Phase ist die Arbeitsebene des BMU auf ex-

terne Informationen angewiesen, die sie durch verschiedene Quellen beziehen kann, entweder durch (ständig oder zeitlich befristet) beratende Gremien (Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU – ständig), Kommission „Wachstum, Strukturwandel, Beschäftigung“ (zeitlich befristet)), eigene nachgeordnete Ämter oder Behörden, aber auch durch die Konsultation von Netzwerken, ganz im Sinne einer kooperativen Verwaltung (Bogumil & Jann, 2020).

In der historischen Perspektive lassen sich sechs Phasen des Wandels identifizieren, die sich inhaltlich klar unterscheiden lassen. So skizzieren Böcher und Töller (2012), dass in einer ersten Phase bis zum Ende der 1970er Jahre, grundlegende Weichen gestellt wurden und mit den drei Kernprinzipien, Verursacher-, Vorsorge- und Kooperationsprinzip, Elemente geschaffen wurden, die bis heute Gültigkeit haben. Der Fokus der frühen Phase lag inhaltlich auf der Gefahrenabwehr (Emissionschutz) und wurde meist mit regulativen Instrumenten adressiert. 1974 wird das Umweltbundesamt als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern gegründet und widmet sich zuerst der unkontrollierten Entsorgung von Abfällen (Umweltbundesamt, 2022). In dieser Phase differenzieren sich die gesellschaftlichen Interessen besonders zwischen Umweltschutz und verursachender Wirtschaft aus, wobei letztere aber maßgeblich zur Arbeitsplatzsicherung in dieser Zeit beitragen (Töller & Böcher, 2017, S. 535).

Eine zweite Phase umfasst die 1980er Jahre, gekennzeichnet durch den Aufschwung der Umwelt- und Anti-Atomkraft-Bewegungen zu einer Partei mit speziellem Fokus auf das Politikfeld Umwelt (Die Grünen), sicherlich auch gestärkt durch externe Effekte, wie dem Reaktorunfall in Tschernobyl (1986). Meilenstein dieser Phase ist die Gründung des Bundesumweltministeriums (BMU) und die Diskussion um alternative politische Instrumente (Böcher & Töller, 2012). Mitte der 1980er Jahre stehen sich immer noch die gleichen gesellschaftlichen Interessen gegenüber, denn diese beiden ersten Phasen sind stark von Verteilungskonflikten und den Kosten der Regulierung gekennzeichnet. Deutsche Wirtschaftsverbände bekennen sich – zumindest auf dem Papier – zum Umweltschutz (Markham, 2011; Töller & Böcher, 2017).

Die 1990er Jahre sind stärker durch den Wandel zu kooperativen Instrumenten, das Erstarken der Europäischen Union (auch als umweltpolitischer Akteur) und den Beginn der Klima- und Nachhaltigkeitsdebatten (auch international, siehe Kyoto Protokoll 1997) gekennzeichnet (Böcher & Töller, 2012; Döring & Töller, 2016). Nicht zu unterschätzen sind die, so Eppler (2011), Vorreiterrollen mancher Länder (Niedersachsen, Hessen, Bayern), die insbesondere in den 1990ern mit eigenen Normen oder Förderprogrammen bereits aktiven Klima- und Umweltschutz betrieben. Markham skizziert die Chancen und Hürden, die Umweltgruppen in dieser dritten Phase haben, da ihnen plötzlich seitens der Entscheidungsträger zumindest teilweise Gehör geschenkt wird. Damit einher gehen Konflikte innerhalb der Organisationen, die Anpassungs- und Entscheidungsprozesse mit sich bringen (Markham, 2011). Doch auch Gegenbeispiele, wie eine Allianz zwischen Gewerkschaften und der chemischen Industrie gegen die Einführung der Ökosteuer, lassen sich in den 1990er Jahren finden (Töller & Böcher, 2017). Die klaren Linien zwischen Wirtschaft und Umweltschutz scheinen zu verschwinden.

Eine vierte Phase ist durch den Pfadwechsel der rot-grünen Koalition bezüglich der Instrumentenwahl (Dosenpfand; EEG-Umlage) deutlich von den vorherigen Phasen zu unterscheiden, aber eben auch hinsichtlich der umwelt- und energiepolitischen Ziele, wie dem beschlossenen Atomausstieg (2000) (Böcher & Töller, 2012). Das erste von

einem Minister der Grünen geleitete Bundesumweltministerium ist hier ein historischer Schnitt. Europäische Richtlinien, wie die Einführung des Emissionshandels, erzeugen Anpassungs- und Problemdruck bei der nationalen Allokation, sind aber auch durch die institutionelle Einbindung von Interessengruppen charakterisiert (Orlowski & Gründinger, 2011). Wie Gründinger zeigt, entstehen insbesondere beim Emissionshandel Koalitionen aus unterschiedlichsten Akteuren, so dass frühere Konfrontationslinien (Wirtschaft vs. Umweltschutz) aufgebrochen werden (Gründinger, 2012). In dieser Phase nehmen insbesondere wirtschaftliche Interessen neue Wege wahr, Position gegen politische Instrumente zu beziehen. Sie nutzen immer intensiver juristische Klagen und verzögern damit zumindest die Entscheidungen (Töller & Böcher, 2017, S. 541).

In der fünften Phase setzte sich der eingeschlagene Weg nahezu fort, mit dem besonderen Fall der beschlossenen Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke im Jahr 2010 und dem nach der Fukushima-Katastrophe eingesetzten Moratorium und der daraus folgenden Abkehr von dieser Laufzeitverlängerung (Böcher & Töller, 2012). Gerade diese letzte Entscheidung führte einzelne Unternehmen, insbesondere einige Energieversorger, wieder auf den Weg juristischer Klagen (Töller & Böcher, 2017). Die Bedeutung der internationalen Klima- und Umweltpolitik ist hingegen immer größer geworden, nicht nur im Mehrebensystem der EU, sondern auch darüber hinaus. Das Übereinkommen von Paris (2015) gilt regelmäßig als Referenzdokument für politische Maßnahmen und staatenübergreifende Koalitionen (Jörgens & Saerbeck, 2016).

Zu den Herausforderungen der aktuellen, sechsten Phase, gehören allem voran der Umgang mit Klimawandel und Naturschutz (Böcher & Töller, 2012). Aktuelle Probleme, die bis dato unzureichend adressiert wurden, sind laut einer vom Umweltbundesamt herausgegebenen Studie beispielsweise Konsum und Lebensstile sowie Preise und Mengen von Umweltverbrauch entlang der Wertschöpfungskette (Jacob, Wolff, Graaf, Heyen & Guske, 2016).

Als Fazit lassen sich, vergleicht man die obengenannten Phasen und die Charakteristika des Wandels, in allen drei Dimension (*policy, polity, politics*), interne und externe Faktoren erkennen: Zum einen sind die Veränderungen extern durch die Erstarkung europäischer, internationaler Abkommen und Erklärungen sowie durch Katastrophen oder Schocks entstanden. Des Weiteren finden sich interne, bundesdeutsche Entwicklungen, wie etwa zivilgesellschaftliche (Entwicklung der Partei Die Grünen), aber auch parteipolitische Entwicklungen in den Herangehensweisen (rot-grüne Koalition), die als Ursachen identifiziert werden können. Dabei sind beide Faktoren interdependent und sollten nicht getrennt betrachtet werden, da extern eingebrachter Wandel auch Reaktionen des internen Systems mit sich bringt und andersherum. Entscheidungsträger und zivilgesellschaftliche Akteure stehen in einem ständigen Wechselverhältnis mit der Sphäre, in der sie agieren.

In diesem Aufsatz steht nun der Wandel innerhalb der fünften und zu Beginn der sechsten Phase im Fokus. Führt ein Policy-Wandel, bedingt durch externe und interne Faktoren, zu einem Wandel der in Konsultationen beteiligten Akteure?

Die obige Phaseneinteilung orientiert sich am „gemessenen“ Wandel des *policy outputs*, also an den Politikergebnissen (Knill, Schulze & Tosun, 2010). Auch wenn diese Form einen Vorteil gegenüber dem Messen von *policy outcomes* (Politikwirkungen) hat, fällt es hinsichtlich der Aktualität und der möglichen zeitbedingten Effekte (Verzögerung zwischen Entscheidung, Umsetzung und Wirkung) schwer, Wandel in der obengenannten sechsten, aktuellen Phase zu messen.

Das hängt auch damit zusammen, dass das Bundesumweltministerium eher selten Mittelpunkt der Forschung war, sowohl aus politikwissenschaftlicher als auch aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive. Mit der Ausnahme von Pehles Habilitation (1998), die sich intensiv mit der internen Arbeitsweise auf der Basis einer umfangreichen Befragung der Ministerialbeamten beschäftigt, liegen keine ministeriumsinternen Forschungen vor. Jedoch sind die Policies des BMU Bestandteil vieler Publikationen, insbesondere in der Klima- (Gullberg, 2008; Gründinger, 2012), Energie- (Töller, 2017) und Naturschutzpolitik (Töller & Böcher, 2013), um nur einige Beispiele zu nennen. Es fehlt allerdings bis dato an vergleichenden, netzwerkanalytischen Zugängen im Kontext des BMU, um einen Zusammenhang zwischen Policies und Akteuren zu betrachten. Sie fehlen auch, weil die Daten bisher auch noch nicht zur Verfügung standen (Rasch, Spohr, Eising & Ress, 2020). Der Aufsatz will diese Lücke schließen.

In die politikwissenschaftliche Forschung erhielten Netzwerke in unterschiedlicher Form Einzug, beispielsweise als *policy-networks* oder *issue-networks*. Diese beziehen sich in der Regel auf eine spezifische Akteurskonstellation in einem bestimmten Politikfeld (Thurner & Stoiber, 2002). So sehen Greaves und Grant (2010) beide aber als zu starke Vereinfachung an, da *policy-networks* zu stark integriert und geschlossen für Außenstehende sind und *issue-networks* hingegen zu wenig integriert und eine zu große Mitgliedschaft erlauben. Aus diesem Grund bietet sich eine Kombination der politikwissenschaftlichen Netzwerkforschung mit der Governance-Forschung an. In letzterer handelt es sich bei Netzwerken um „constellations of interdependent actors with different capabilities and policy positions that provide solutions to policy problems“ (Beyers & Kerremans, 2004). Betont wird aber gemeinhin in diesem Literaturstrang, dass Netzwerke Transaktionskosten senken: Durch den Rückgriff auf bekannte Akteure in einem Netzwerk verkürzt sich der Informationsfluss. Informationen, das gilt auch für die politische Unterstützung, müssen nicht mehr umständlich gewonnen werden, sondern werden entsprechend des Bedarfes der Entscheidungsträger eingefordert (Scharpf, 2000; Schumann, 2003).

### 3 Konsultationen und Netzwerke

Dieser Beitrag kombiniert verschiedene Ansätze aus der Interessenvermittlungsfor schung und operationalisiert Konsultationsnetzwerke als eine bestimmte, aber nicht abgegrenzte, Menge von Akteuren mit Beziehungen untereinander. Dabei haben Akteure nicht nur eine Beziehung zum Ministerium, das konsultiert, durch die Einreichung einer Stellungnahme, sondern auch eine potenzielle Beziehung zueinander, durch gemeinsame Stellungnahmen. Die Akteure werden als Knoten und die Stellungnahmen als Kanten interpretiert. Da jede Konsultation aus einem eigenen Netzwerk solcher Beziehungen/Stellungnahmen existiert, kann ein Wandel innerhalb der konsultierten Netzwerke über den Zeitraum identifiziert werden.

Dabei muss beachtet werden, dass im gesamten Gesetzgebungsprozess Konsultationen nur ein Puzzleteil von vielen sind. Neben vielen anderen Strategien der Interessenvertretung, auch gegenüber Ministerien, sind die Stellungnahmen der externen Akteure in den Konsultationen eben nur ein Instrument der gesellschaftlichen Akteure, entweder auf die Anfrage des federführenden Ministeriums zu reagieren oder sich eigenständig in genau dieser Phase einzubringen. Konsultationen können der Kategorie

des „*inside lobbying*“ zugeordnet werden, neben der Teilnahme an Kommissionen, Beratungsgremien oder ähnlichen Foren mit direktem Kontakt zur Arbeitsebene der Ministerien (Eising, et al., 2017; De Bruycker & Beyers, 2019). Konsultationen sind in ihrer Wirkung auf den Gesetzgebungsprozess nicht zu unterschätzen. Studien zur Analyse legislativer Änderungen und zum Einfluss von Interessengruppen zeigen immer wieder auf, dass der Effekt und die Möglichkeit, das entstehende Gesetz zu verändern, umso größer sind, je früher Interessengruppen intervenieren (Dür, Bernhagen & Marshall, 2015; Rasch, 2018; Cross, Eising, Hermansson & Spohr, 2019).

Was aber bringt Entscheidungsträger dazu, gesellschaftliche Akteure zu konsultieren? Wie Fink und Ruffing (2015) argumentieren, ergänzen sich verschiedene Theorien in der Erklärung von Konsultationen: Zum einen erhöhen sie aus der Perspektive der Demokratietheorien die Input-Legitimität von Policies: Betroffene Akteure können sich und ihre Positionen einbringen, um dadurch „die Defizite repräsentativer Demokratie zu lindern, und Verwaltungshandeln dadurch zu legitimieren, dass mehr Input der Betroffenen in die Entscheidungen einfließt“ (Fink & Ruffing, 2015, p. 255). Zum anderen, wie eine tauschtheoretische Perspektive betonen würde, werden Einflussressourcen getauscht, wie Expertenwissen oder politische Unterstützung, gegen Kontrolle über die Entscheidungen, was insbesondere bei Konsultationen aufgrund des direkten Kontaktes vorkommt (Henning & Wald, 2000; Binderkrantz, Christiansen & Pedersen, 2014; Kohler-Koch, Kotzian & Quittkat, 2017). Dies steigert über die höhere Ergebnisqualität ebenfalls die Output-Legitimität (Fink & Ruffing, 2015).

Diese Annahmen gelten nicht nur für nationale Politik, wie in Deutschland (Fink & Ruffing, 2015), Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden, Schweden und Slowenien (Pedersen, Halpin & Rasmussen, 2015; Rasmussen, 2015), sondern auch für das System der Europäischen Union (Klüver, 2012). Dabei ist aber zu beachten, dass Konsultationen unterschiedlich gestaltet sind und unterschiedliche Prinzipien gelten können: „Eine Konsultation, die vor allem Input-Legitimität erzeugen soll, muss möglichst viele Akteure einbeziehen, eine Konsultation, die die Output-Legitimität steigern soll, dagegen Akteure mit Expertenwissen“ (Fink & Ruffing, 2015, p. 258).

Wie oben beschrieben entstehen durch diese Konsultationen und das Einreichen von Stellungnahmen Netzwerke, die ich hier Konsultationsnetzwerke nenne. Es sind besondere Geflechte aus sozialen Beziehungen zwischen organisierten Interessen und dem konsultierenden Ministerium zum einen, und zum zweiten zwischen den organisierten Interessen selbst, in Form von gemeinsam Stellungnahmen.

Die Konsultationsnetzwerke können durch bestimmte Charakteristika beschrieben werden. Über die Dauer der Netzwerke ist in der Regel wenig bekannt, das heißt wir wissen bis dato nicht, ob Konsultationsnetzwerke auf Dauer und stabil angelegt sind oder einem Wandel unterliegen.

Ein anderes Charakteristikum zur Beschreibung eines Netzwerkes ist seine *Größe* und deutet auf die Anzahl der eingebundenen Akteure hin. Die Größe eines Netzwerkes hält aber an sich noch keine Aussage über die Art der Verbindungen im Netzwerk bereit.

Ein erster Schritt zur Analyse dieser Verbindungen in Netzwerken sind durch *Gewichte* (Kanten- oder Knotengewichte) beschrieben. Schaut man auf die Knotengewichte, so reflektieren sie die Bedeutung dieser Beziehung im Vergleich zu anderen. Im Kontext eines Konsultationsnetzwerkes kann das Gewicht darüber informieren, ob bestimmte Kanten wichtiger sind und damit dominanter. Bereits Granovetter skizzierte den Unterschied zwischen *strong* und *weak ties*, betonte aber vor allem die Stär-

ken von schwachen Verbindungen. Das Hauptargument liegt darin begründet, dass sich Netzwerke nur bei schwachen Verbindungen erweitern (Granovetter, 1983), denn wenn Akteure in kleinen aber starken Netzwerken verbleiben, verpassen sie gegebenenfalls neue Informationen, die außerhalb ihres Netzwerkes liegen. Starke Verbindungen wiederholen Informationen und verstärken diese, sind daher aber redundant.

Dies lässt Vermutungen zu *Koalitionen* unter den Akteuren zu, denn die Mitglieder eines Netzwerkes können sich nicht nur mit dem zentralen Punkt eines Netzwerkes verknüpfen, sondern auch untereinander. Im Falle der Konsultationen sind dies gemeinsame Stellungnahmen. In der Netzwerkliteratur finden sich die Begriffe Teilgruppen oder *cohesive subgroups* (Jansen, 1999; de Nooy, Mrvar & Batagelj, 2011).

Die Frage, die sich daran anschließt, ist, wer mit wem koaliert. Sowohl die Netzwerk- als auch die Interessenvermittlungsforschung sind sich dabei einig: Es handelt sich um Akteure, die sich ähnlich sind. Aus der Perspektive, die sich stärker mit der Evolution von Netzwerken befasst, entstehen Netzwerke durch das Verhalten von Akteuren. Hier spielen Gruppenprozesse eine zentrale Rolle, so dass die Akzeptanz und Einbindung neuer Akteure einem Auswahlprozess gleichen. Während des Austausches kann es zu Ansteckungsprozessen kommen, so dass sich die Akteure innerhalb der Netzwerke über die Zeit angleichen (Jansen & Wald, 2007) beziehungsweise Akteure nur mit solchen zusammenarbeiten, die sich eh schon ähnlich sind. Daraus ergibt sich eine Tendenz zur Homophilie, gemessen an der Art der Beziehung im Netzwerk (de Nooy, Mrvar & Batagelj, 2011, p. 71).

Auch die Interessenvermittlungsforschung betont die Rolle von „friends and foes“ (Gullberg, 2008; Poppelaars, 2009), blickt bei der Diversität aber auf die Eigenschaften der verbundenen Akteure, beispielsweise hinsichtlich ihrer Art oder Interessen (natürliche oder juristische Personen als Mitglieder; Wirtschafts- oder Umweltinteressen). Auch hier zeigen Studien, dass Akteure, die sich ähnlich sind, mit einer größeren Wahrscheinlichkeit Koalitionen eingehen (Mahoney, 2007; Chalmers, 2013).

Das heißt, ein Netzwerk kann sowohl aus der Art der Beziehung als auch aus der Art der Akteure hinsichtlich seiner *Diversität* als Grad zwischen homo- oder heterogen beziehungsweise homo- oder heterophil beschrieben werden.

Zu untersuchen ist weiterhin, ob ein homogenes oder homophiles Netzwerk eher seltener zu *Konflikten* führt als das Gegenteil. Eine gerechtfertigte Annahme ist, dass Konflikte in homogenen Netzwerken weniger ausgelebt und kommuniziert werden. Bei gleicher Ideologie oder Ausrichtung verpassen Akteure in solchen Netzwerken aber daher heterogene, abweichende Positionen (Jansen, 2007, S. 8).

Netzwerke sind zudem charakterisiert durch eine gewisse *Dichte*. Neben der etwas anderen Perspektive auf Diversität unterscheiden sich die beiden Ansätze, Interessenvermittlungs- und Netzwerkforschung, auch hinsichtlich der Interpretation der Dichte. Während die Netzwerkanalyse Dichte als messbaren Anteil der maximal möglichen Verbindungen in einem Netzwerk operationalisiert, sieht die Interessenvermittlungsforschung hier ein paar Hürden, denn es fehlt, wie für alle deutschen Ministerien, die Information zur potenziellen Gesamtanzahl der Akteure pro Politikfeld oder Ressort. Dichte wird hier als Anteil der maximal verfügbaren Akteure eines Politikfeldes betrachtet, aber es liegt in Deutschland keine Gesamterfassung aller Interessen vor, trotz eines Registers im Bundestag, eines Eintrags im Vereinsregister oder privaten Initiativen (zum Beispiel Oeckel). Aktuelle Arbeiten wie die von Hanegraaff et al (2019) konstruieren Politikfeld-Dichte über Umfragen und setzen die Aktivitäten von Interessen-

gruppen in das Verhältnis der allgemein verfügbaren Interessen pro Politikfeld, ein relativ schwieriges Unterfangen für die deutsche Verbändelandschaft, auf Grund der föderalen Struktur, in Kombination mit korporatistischen Eigenschaften, wie beispielsweise Vertretungsmonopolen. Aber auch innerhalb der Netzwerkforschung gibt es Zweifel an der Abgrenzbarkeit der Knoten eines Netzwerks. So betont Gaugler (2009), dass sich ein Dichtemaß nicht immer anwenden lässt, wenn, wie in seinem Fall die Unternehmen, die das Netzwerk konstituierenden Elemente unbegrenzt sind. Dies lässt sich auch auf die Population der organisierten Interessen in Deutschland gut übertragen.

Des Weiteren analysiert die Netzwerkforschung die *Hierarchie* und *Zentralität* eines Netzwerkes. Hierarchische Netzwerkmodelle sind stärker asymmetrisch aufgebaut, weil der Informationsfluss beispielsweise relativ einseitig in Richtung der obersten Hierarchie zu beobachten ist, während Zentrum-Peripherie-Muster zwar ebenso dem Zentrum einen höheren Status unterstellen, aber öfter von einem gegenseitigen Informationsfluss geprägt sind (Jansen & Wald, 2007; de Nooy, Mrvar & Batagelj, 2011).

Aus der Kombination der beiden Ansätze, Netzwerk- und Interessenvermittlungsforschung, ergeben sich acht Charakteristika, die für die Netzwerke im Bundesumweltministerium untersucht werden können. Hinsichtlich der Konsultationsnetzwerke des BMUs lassen sich einige Annahmen formulieren, die zusammengefasst in *Tabelle 1* dargestellt werden: Konsultationsnetzwerke im BMU weisen eine *wenig hierarchische* aber *stark zentrale* Struktur auf, da im Falle der Konsultationen die Dauer, der Umfang und sogar die Akteure vom Ministerium selbst bestimmt werden. Aus vorhandenen Stellungnahmen geht aber hervor, dass eigenständig eingesandte, also nicht vom Ministerium angefragte, Stellungnahmen ebenfalls berücksichtigt werden, so dass das Empfängerfeld zwar grundsätzlich vom Ministerium festgelegt wird, aber gleichzeitig offen (*nicht hierarchisch*) und damit unbegrenzt ist. Daraus ergibt sich eine prinzipielle Unbestimmbarkeit der *Dichte* von Konsultationsnetzwerken. Durch das Senden des Referentenentwurfs und das Beilegen anderer Informationen kann man argumentieren, dass der Informationsfluss nicht einseitig erfolgt, sondern, dass das Ministerium die angesuchten Akteure ebenso informiert. Unter dem Neutralitätsgebot der Verwaltung sollte davon ausgegangen werden, dass an alle vom Gesetz potenziell betroffenen Akteure, so wie durch die GGO vorgeschrieben, bei der Einladung zur Stellungnahme gedacht wird. Hier ist also ein *recht heterogenes* Netzwerk zu erwarten, welches *groß* ist und auch eine *hohe Konfliktfähigkeit* mit sich bringt, bedingt durch die *Diversität* der Akteure. Dies führt aber zu der Annahme, dass die *Netzwerkgewichtung eher gering* ist, da nur einige wenige Akteure mehrere Stellungnahmen schreiben (hohes Kantengewicht). Der Referentenentwurf, der meist Grundlage der Konsultation ist, wird von den externen Akteuren fachlich geprüft oder diskutiert, um auf Probleme oder Konflikte hinzuweisen. Unter der Annahme, dass organisierte Interessen meist unter Ressourcenknappheit leiden, müssten grundsätzlich viele Koalitionen zu identifizieren sein. Das Politikfeld des Bundesumweltministeriums ist hingegen sehr divers und die Annahme eines heterogenen, großen Konsultationsnetzwerkes spricht dabei gegen eine Vielzahl von Koalitionen. Im Fall des BMU sind daher *eher weniger Koalitionen* zu erwarten.

*Tabelle 1:* Netzwerkcharakteristika

| Netzwerkcharakteristika | Ausprägungen allgemein                 | Ausprägung BMU    |
|-------------------------|----------------------------------------|-------------------|
| Netzwerkdichte          | Dünn versus dicht                      | Nicht bestimmbar  |
| Netzwerkgröße           | Klein versus groß                      | Eher groß         |
| Netzwerkkoalitionen     | Stark versus schwach                   | Eher schwach      |
| Netzwerkdiversität      | Homogen versus heterogen               | Eher heterogen    |
| Netzwerkhierarchie      | Nicht hierarchisch versus hierarchisch | Eher hierarchisch |
| Netzwerkkonflikte       | Niedrig versus hoch                    | Eher hoch         |
| Netzwerkzentralität     | Nicht zentral versus zentral           | Eher zentral      |
| Netzwerkgewichtung      | Ungewichtet versus gewichtet           | Eher ungewichtet  |

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

## 4 Datenerhebung und Operationalisierung

Um die obengenannten Charakteristika zu testen, wurden die Konsultationsnetzwerke des BMU über die Jahre 2014 bis 2020 (erstes Halbjahr) erfasst, auch wenn der Zuschnitt des Ressorts durch neue Regierungsbildungen verändert wurde. Die Erhebung der Konsultationen, der dazu eingereichten Stellungnahmen und ihrer Verfasser, erfolgte über die entsprechende Internetseite des BMU, welche im Zuge der Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz der Bundesregierung neu erstellt wurde. Seit der 19. Legislaturperiode (Oktober 2017) ist die Veröffentlichung von Stellungnahmen gemäß §47 GGO durchgeführten Konsultationen Pflicht, allerdings können die Verfasser gegen die Veröffentlichung der Stellungnahmen aus Datenschutzgründen Widerspruch einlegen (Rasch, Spohr, Eising & Ress, 2020).

Das Kodieren von Stellungnahmen ist eine häufig angewandte Praxis in der Interessengruppenforschung (Rasch, Spohr, Eising & Ress, 2020). Dazu wurde eine Datenbank erstellt, die die Gesetzesakte, auf die sich die Konsultationen beziehen, die Stellungnahmen, die Verfasser, eine Akteurskategorie sowie die Position gemäß eines Codebuchs erfasst (siehe Codebuch im Online-Anhang)<sup>2</sup>. Hinsichtlich der Kategorisierung der Verfasser wurde auf ein Codierschema zurückgegriffen, welches sich am INTERARENA-Projekt orientiert (Binderkrantz, Christiansen & Pedersen, 2015). Dazu wurden die Verfasser der Stellungnahmen in 17 Kategorien eingesortiert (siehe *Tabelle 4*), um eine Berechnung der Diversität des Netzwerkes gemäß der Perspektive der Interessenvermittlungsforschung (Simpson, 1949) zu ermöglichen. Diese erteilt Auskunft darüber, wie stark gewisse Akteurskategorien über- oder unterrepräsentiert sind und trägt damit zur Klärung der Frage bei, ob ein Netzwerk von bestimmten Akteuren dominiert wird.

Das Kodieren der Position basiert auf den Stellungnahmen der Akteure und wurde mit einer fünfstufigen Skala (lehnt vollständig ab, lehnt teilweise ab, neutral, stimmt teilweise zu, stimmt vollständig zu) gemessen. Um Einheitlichkeit und Reliabilität zu erzeugen, wurde dies anhand bestimmter Stichworte durchgeführt (siehe Codebuch im Online-Anhang). Zur Berechnung des Reliabilitätskoeffizienten Krippendorffs Alpha kodierten vier Kodierer jeweils getrennt dieselben 200 Akteure aus verschiedenen Bundesministerien, deren Akteurskategorien und Positionen. Der Wert für Krippendorffs Alpha liegt bei 0,82 und ist damit als hoch zu bewerten (Krippendorff, 2019).

Um die Netzwerkanalyse durchführen zu können, wurden die Akteure als Knoten und die Stellungnahmen als Kanten definiert. Akteurseigenschaften, wie die Akteurskategorie, sind die Attribute der Knoten. Die Häufigkeit des Einreichens einer Stellungnahme sind Kanteneigenschaften ebenso wie die Position des Akteurs in der Stellungnahme. Die Größe des Netzwerks ergibt sich aus der Anzahl der Kanten, die Diversität aus den Akteurskategorien zu diesen. Zentralität und Hierarchie ergeben sich explorativ aus der graphischen Anordnung der Kanten und Knoten. Die Netzwerkkonflikte und auch die Gewichtung ergeben sich aus den Eigenschaften der Kanten, während die Konflikte aus den Positionen zu den Stellungnahmen entstehen, gibt die Häufigkeit der Teilnahme an den Konsultationen die Gewichtung der Netzwerke preis. Je häufiger Akteure an den Konsultationen teilgenommen haben, desto größer ist ihr Gewicht.

## 6 Ergebnisse der Netzwerkanalyse

Die Ergebnisse sollen einen Einblick in die Netzwerkstruktur des BMU gewähren und grundlegende Charakteristika dieses Netzwerkes offenlegen.

Bevor ein genauerer Blick auf die Charakteristika der Konsultationsnetzwerke geworfen werden soll, lohnt ein Blick auf die Policies (*Tabelle 2*), die in den sieben Jahren als Referentenentwürfe oder andere Entwürfe (Verordnungen) die Grundlage für die Konsultationen ausmachten. Im Kern sind zwei Schwerpunkte zu identifizieren: Erstens finden sich viele allgemeine Policies, die die Umweltpolitik eher auf der generellen Ebene betreffen, so beispielsweise das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im Jahre 2015 oder die Änderungen am Bundesnaturschutzgesetz. Zweitens lassen sich insbesondere in den Jahren 2018 und 2019 vermehrt Entwürfe zu Emissionen und Luftverschmutzung identifizieren, was auf einen inhaltlichen Wandel deuten kann. Insgesamt zeigt sich eine hohe Varianz der Policies, die, aufgrund des Zuschnitts des Ministeriums, auch teilweise Bereiche der Atomenergie und der Erneuerbaren Energien betreffen.

*Tabelle 2: Policy-Varianz (Anzahl der Policies je Thema pro Jahr)*

|                                  | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Generell</i>                  | 3    | 5    | 1    |      | 3    | 1    |      |
| <i>Trinkwasser</i>               | 1    |      |      |      |      | 1    |      |
| <i>Abfall</i>                    | 1    | 1    | 2    |      | 2    | 3    | 1    |
| <i>Giftiger Abfall</i>           | 1    | 1    | 1    | 2    |      | 1    |      |
| <i>Luftverschmutzung</i>         | 1    |      |      | 2    | 4    | 4    | 1    |
| <i>Recycling</i>                 |      |      | 1    |      |      |      |      |
| <i>Arten und Wald</i>            | 1    |      |      | 1    |      |      |      |
| <i>Konservation</i>              |      |      |      |      |      | 1    |      |
| <i>Forschung und Entwicklung</i> |      |      |      |      | 1    |      |      |
| <i>Atomenergie</i>               |      | 1    | 1    |      | 1    | 3    |      |
| <i>Gas und Öl</i>                |      | 1    |      |      |      |      |      |
| <i>Alternative Energien</i>      | 1    |      |      |      |      |      |      |

*Quelle:* Eigene Darstellung auf Basis der Themen (topics) im Comparative Agendas Projects (Baumgartner & Jones, 1993; Bevan, 2019).

Es konnten auf der Internetseite des BMU für die Jahre 2014 bis 2020 55 Konsultationen gefunden und über 1200 Akteure identifiziert werden (*Tabelle 3*). Gleichzeitig hat das Ministerium 80 Gesetzesakte (Gesetze und Verordnungen) beschlossen<sup>3</sup>, in Referenz zueinander also in nur knapp 68,75% der Fälle auch externe Akteure konsultiert. Hier gilt zu beachten, dass es zeitliche Differenzen geben kann und eine in dem Jahr X durchgeführte Konsultation nicht im selben Jahr zu einem abgeschlossenen Gesetz führen muss. Schaut man in die einzelnen Jahre hinein und auf die *Größe* der Konsultationsnetzwerke, so zeigen sich Unterschiede im Verhältnis zwischen Konsultationen und dem tatsächlichen *output*: In den Jahren 2018 und 2019 wurden überdurchschnittlich viele Konsultationen durchgeführt, dagegen aber überdurchschnittlich wenige Gesetze verabschiedet. Ebenso ist das Wahljahr 2017 ein Ausreißer: Hier finden sich überdurchschnittlich viele abgeschlossene Gesetzesvorhaben. Es zeigt sich die Entwicklung der Konsultationsnetzwerke des BMU über die Zeit: Die Anzahl der Konsultationen hat zugenommen, mit der Ausnahme des Jahres 2017, und mit ihr steigt auch die Zahl der Akteure (Knoten), die sich in das Netzwerk einbringen und ihre Stellungnahme einreichen, wenn man das Jahr 2017 als Ausnahmehr Jahr betrachtet. Obwohl keine Vergleichswerte bezüglich der Größe ministerieller Netzwerke vorliegen, kann das Netzwerk insgesamt als eher groß betrachtet werden, wenn man von einem Durchschnitt von 176,43 Akteuren pro Jahr und 22,47 Akteuren pro Konsultation ausgeht.

*Tabelle 3:* Netzwerkgröße über die Zeit

|                     | Anzahl<br>Akteure | Anzahl<br>Konsultationen | Ø Anteil<br>Akteure pro<br>Konsultation | Anzahl<br>Gesetzesakte<br>gesamt | Anteil Konsultationen<br>an<br>Gesetzesakten |
|---------------------|-------------------|--------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------------|
| 2014                | 82                | 4                        | 20,5                                    | 6                                | 66,7%                                        |
| 2015                | 124               | 8                        | 15,5                                    | 8                                | 100%                                         |
| 2016                | 306               | 10                       | 30,6                                    | 11                               | 90,9%                                        |
| 2017                | 73                | 6                        | 12,1                                    | 36                               | 16,7%                                        |
| 2018                | 214               | 8                        | 26,8                                    | 3                                | 266,7%                                       |
| 2019                | 322               | 14                       | 23                                      | 6                                | 233,3%                                       |
| 2020 (1.HJ)         | 115               | 5                        | 23                                      | 10                               | 50%                                          |
| <i>Summe</i>        | 1236              | 55                       | –                                       | 80                               | 68,8%                                        |
| <i>Durchschnitt</i> | 176,4             | 7,8                      | 22,5                                    | 11,4                             | 117,8%                                       |

Quelle: Eigene Berechnungen.

Um Aussagen über die *Diversität* zu treffen, zeigt *Tabelle 4* die Verteilung der Akteurskategorien über die Zeit im Netzwerk des BMU. Hier ragen besonders nationale Interessengruppen (über alle Jahre hinweg) und regionale staatliche Akteure ab 2018 (Länder, Kommunen) hervor. Es lässt sich kein stetiger Anstieg von Stakeholdern erkennen, aus dem man schließen könnte, dass das BMU immer öfter externe Expertise einholt (eine Art Pluralisierung), sondern es sind hohe Varianzen über die Jahre zu sehen. Auffällig ist die zahlentechnische Dominanz der wirtschaftlichen Interessengruppen: 70,57% der Interessengruppen sind nationale Wirtschaftsvertreter, während die Vertreter der Umweltinteressen nur auf 12,46% kommen. Aus dieser zahlenmäßigen Dominanz lässt sich aber noch keine inhaltliche Dominanz schließen, das heißt, Wirt-

schaftsakteure haben auf Grund ihrer Ressourcen vermutlich nicht nur mehr Kapazitäten, um an Konsultationen teilzunehmen, sondern sind auch von bestimmten Aspekten stärker und öfter betroffen, die dazu motivieren, sich stärker in den Prozess einzubringen (Töller & Böcher, 2017; Rasch, 2018).

*Tabelle 4:* Darstellung der Zusammensetzung über die Zeit

| Akteure                                    | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total  |
|--------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
| <i>Interessengruppen gesamt</i>            | 71   | 112  | 265  | 66   | 128  | 212  | 85   | 939    |
| <i>Davon Gewerkschaften</i>                | 1    | 3    | 3    | 0    | 1    | 4    | 1    | 13     |
| <i>Davon Wirtschaftsinteressengruppen</i>  | 53   | 71   | 173  | 38   | 87   | 165  | 76   | 663    |
| <i>Davon Umweltinteressengruppen</i>       | 7    | 17   | 39   | 18   | 10   | 22   | 4    | 117    |
| <i>Davon öffentliche Interessengruppen</i> | 1    | 4    | 3    | 0    | 5    | 4    | 1    | 18     |
| <i>Sonstige Interessengruppen</i>          | 9    | 17   | 47   | 10   | 25   | 17   | 3    | 128    |
| <i>Politiker / Partei</i>                  | 0    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 1      |
| <i>Experte</i>                             | 0    | 0    | 3    | 2    | 0    | 1    | 1    | 7      |
| <i>Staatlicher Akteur</i>                  | 0    | 1    | 2    | 0    | 3    | 1    | 0    | 7      |
| <i>Lokaler staatlicher Akteur</i>          | 0    | 1    | 0    | 0    | 14   | 18   | 3    | 36     |
| <i>Regionaler staatlicher Akteur</i>       | 0    | 0    | 0    | 0    | 49   | 76   | 22   | 147    |
| <i>Institution</i>                         | 5    | 5    | 27   | 4    | 13   | 9    | 3    | 66     |
| <i>Firma</i>                               | 5    | 4    | 7    | 1    | 7    | 6    | 1    | 31     |
| <i>Individuen</i>                          | 0    | 0    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 1      |
| <i>Internationale Organisation</i>         | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 1      |
| <i>Kanzlei / PA Agentur</i>                | 0    | 0    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 1      |
| <i>Total</i>                               | 82   | 124  | 306  | 73   | 214  | 323  | 115  | 1.237  |
| <i>Diversität</i>                          | 0,25 | 0,29 | 0,29 | 0,23 | 0,60 | 0,53 | 0,45 | Ø 0,38 |

*Quelle:* Eigene Berechnungen.

Schaut man auf das *Gewicht* (Kantengewicht) der einzelnen Akteure, so bekommen Akteure mit häufigeren Stellungnahmen ein höheres Gewicht als jene, die nur eine Stellungnahme einreichen. Über die sieben Jahre des Untersuchungszeitraums betrachtet, zeigen sich vier Gewichtskategorien: Erstens haben 66,29% der Akteure in den sieben Jahren nur einmal eine Stellungnahme bei Konsultationen des BMU eingereicht. Ihr Gewicht ist daher gering. In der zweiten Kategorie finden sich 16,85% der Akteure, die in den sieben Jahren zwei Stellungnahmen eingereicht haben. Zur dritten Kategorie gehören 9,74% der Akteure, die drei Stellungnahmen in den sieben Jahren eingereicht haben. Zur vierten Kategorie gehören 7,12% der Akteure, die mehr als drei Stellungnahmen eingereicht haben. In dieser letzten Kategorie sind sechs Spaltenreiter zu nennen, die in der Hälfte der Konsultationen Positionen beziehen, also bei jeder zweiten Konsultation eine Stellungnahme einreichen. Diese sind der Bund für Umwelt- und Naturschutz (BUND), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), die Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK) und der Verband der Chemischen Industrie (VCI). Auffällig ist hierbei, dass fünf der sechs häufiger auftretenden Akteure Wirtschaftsakteure sind, was aber nicht zwangsläufig eine Dominanz dieser mit sich bringt, sondern auch aufzeigen kann, dass diese erstens häufiger die Chance nutzen (können), das BMU zu be-

raten (Töller & Böcher, 2017), oder zweitens stärker von den potentiellen Instrumenten, darunter auch Regulierungen, betroffen sind und daher eine höhere Aktivität an den Tag legen (Bernhagen, 2016). Gleichzeitig zeigt die Interessenvertretungsforschung, dass Wirtschaftsakteure eher in der Lage sind, ihre Interessen zu vertreten, bedingt durch eine bessere Ressourcenausstattung (von Winter, 2007).

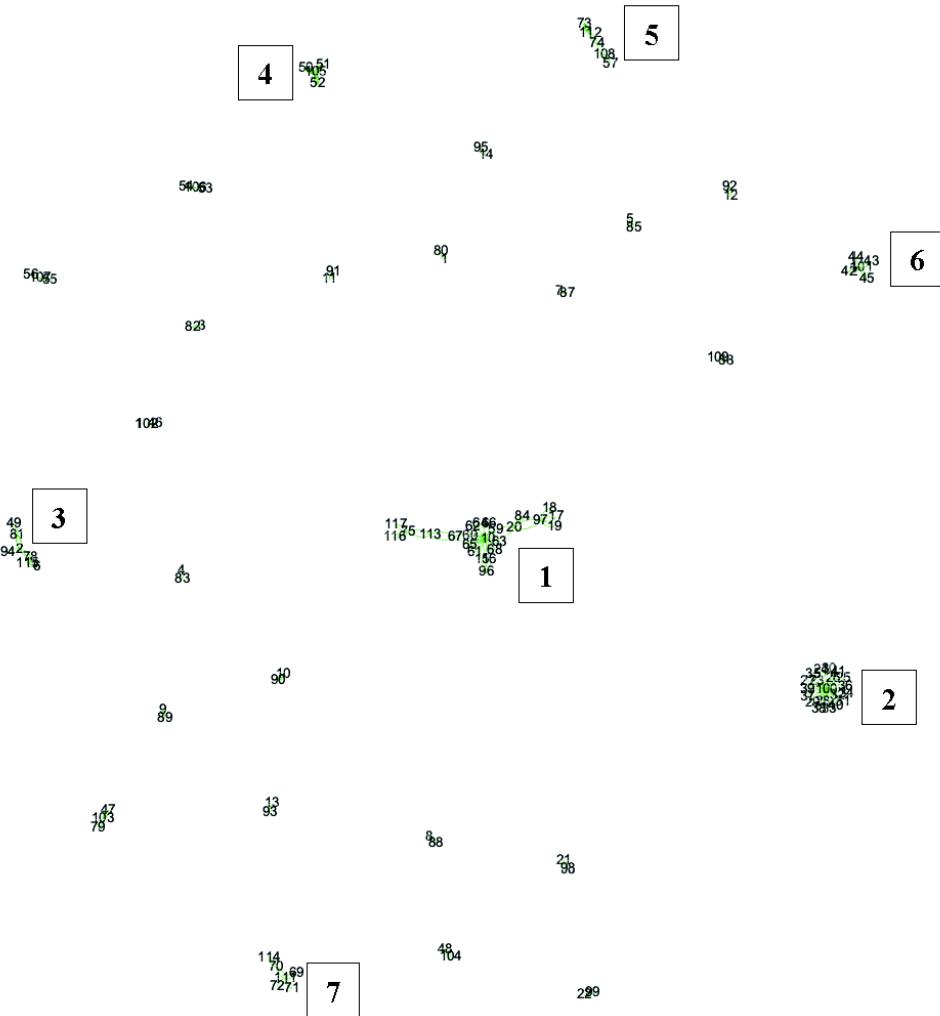
Auch wenn die sechs Spaltenreiter mehr Stellungnahmen einreichen als andere, lässt sich aus der grundsätzlichen Verteilung des Konsultationsnetzwerkes schließen, dass hier die Konsultationen über die Jahre von keinem speziellen Akteur dauerhaft dominiert werden, denn die Masse der Akteure verteilt sich überwiegend gleichmäßig über die Jahre und selbst die Spaltenreiter nehmen nur an der Hälfte der Konsultationen teil.

Bleibt ein Blick auf die Kooperationen unter den Akteuren, sogenannte *Koalitionen* oder Teilgruppen. *Abbildung 1* zeigt diese Koalitionen im Untersuchungszeitraum. Sie sind erfasst durch das gemeinsame Einreichen einer Stellungnahme über die sieben Jahre. Die Abbildung basiert auf 114 Knoten (Akteure) und 179 Kanten (gemeinsame Stellungnahmen). Es können sieben größere Koalitionen identifiziert werden: in der Mitte findet sich eine große Gruppe von Wirtschaftsakteuren (1), wie die Wirtschaftsvereinigung Stahl, Vertreter der Abfallwirtschaft und Deponiebetreiber, aber auch der Deutsche Gewerkschaftsbund, Verdi und ähnliche Akteure. Zweitens (2) ist im rechten Feld eine Kombination aus medizinischen Akteuren zu sehen, wie das Deutsche Zentrum für Lungenforschung, Institute für die Krebsforschung, aber auch Vertreter technischer Aspekte der Medizin. Des Weiteren finden sich vier kleinere Zusammenschlüsse: linksseitig finden sich Akteure der Energie- und Ölirtschaft (3), oben kommunale Entsorgungsbetriebe (4), Akteure des Baugewerbes (5), Landesministerien aus verschiedenen Bundesländern (6) und Akteure aus der Logistikbranche (7). Wie die Abbildung zeigt, sind diese Koalitionen nicht miteinander verbunden, das heißt das Konsultationsnetzwerk besteht aus vielen kleinen (mehrheitlich Koalitionen aus zwei Akteuren) und nur wenigen (sieben) großen voneinander recht isolierten Teilgruppen, da keine Kantenverbindungen zwischen den Koalitionen vorliegen.

Daraus lassen sich verschiedene Schlussfolgerungen ziehen:

- 1) Die Akteure tendieren dazu, Koalitionen mit ihnen ähnlichen Stakeholdern einzugehen (Jansen & Wald, 2007), d. h. es finden sich hier kaum branchenübergreifende Koalitionen (Klüver, 2013) mit der Ausnahme der ersten Koalition in der Mitte des Graphen, in der Gewerkschaften mit Wirtschaftsvertretern koalieren. Dies ist aber lediglich eine große Stellungnahme.
- 2) Die Koalitionen sind jeweils alle nur in einem Jahr zu finden (2018) und beziehen sich nicht auf dauerhafte Kooperationen über die sieben Jahre des Untersuchungszeitraumes. Das heißt, sie treten nur im Kontext einer bestimmten Policy in einem bestimmten Jahr auf, selbst wenn das Thema der Policy erneut behandelt wird. Zusammenfassend sind es also Koalitionen, die sich nur Policy-spezifisch finden, sehr branchenbezogen sind und sich nach dem Einreichen der Stellungnahme wieder aufzulösen scheinen.

*Abbildung 1:* Koalitionen in den Konsultationsnetzwerken



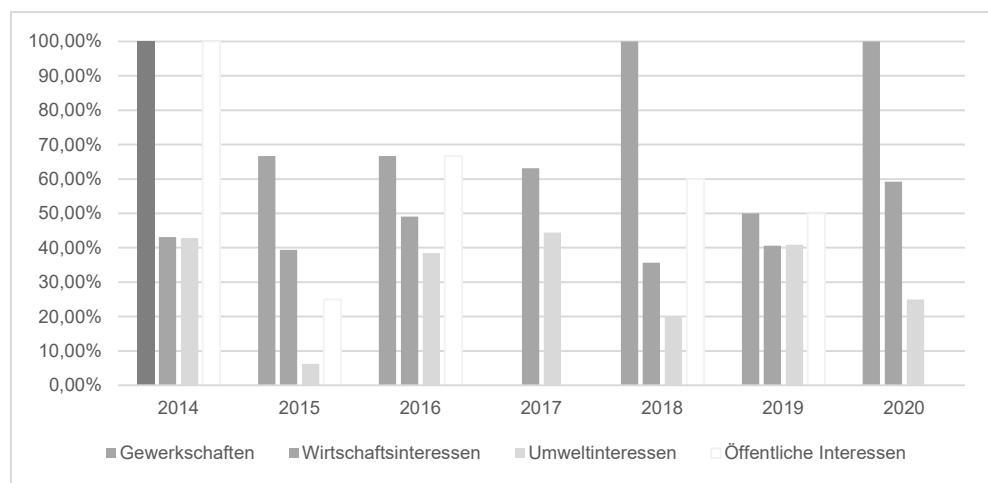
*Quelle:* Eigene Darstellung unter Nutzung des *force atlas*-Algorithmus (Trägheit 0,1; Abstoßung 200; Anziehung 10; Verdrängung 10; Auto-Stabilisierung 80) und dann einer Expansion (Maßstabsfaktor 0,8) in der Software Gephi (Version 0.9.4) (Mathieu, Sébastien & Mathieu, 2009). Die kleinen Nummern bezeichnen die Identifikationsnummern der Akteure.

Betrachtet man die Positionen der Akteure in den Stellungnahmen hinsichtlich des *Konfliktes*, also divergierende Positionen im Netzwerk, so deuten diese Positionen eher auf Zustimmung zu den Policy-Vorschlägen (Referentenentwürfe) als auf Ablehnung hin. Schaut man etwas differenzierter auf die Interessengruppen im Netzwerk, so kristallisieren sich Unterschiede heraus. Wie *Abbildung 2* zeigt, ist eine deutliche Dynamik in der anteilhaften Zustimmung der vier zentralen Interessengruppenkategorien zu erkennen. So bewegt sich der Anteil der Zustimmung der Wirtschaftsinteressen beispielsweise immer zwischen 35% und 63%, wobei die Jahre 2015 und 2018 als „Tiefpunkte“ betrachtet werden können. Deutlich dynamischer ist der Anteil der Zustimmung bei den öffentlichen Interes-

sen (ohne Umweltinteressen), der von 100% im Jahr 2014 auf 25% im Jahr 2015 auf den ersten Tiefpunkt fällt, dann wieder auf fast 70% steigt, um in den Jahren 2018 und 2019 weiter abzusteigen und im letzten Jahr dann sogar bei 0% Zustimmung landet. Ebenso dynamisch ist der Anteil der Zustimmung der Umweltinteressen: Diese sind deutlich kritischer mit den Referentenentwürfen als die wirtschaftlichen Interessen und pendeln zwischen dem Tiefpunkt im Jahr 2015 (knapp 6%) und dem Höchstwert im Jahr 2017 (44%).

Wie immer sind relative Daten stark abhängig von der absoluten Zahl der involvierten Akteure beziehungsweise der Anzahl der abgegebenen Stellungnahmen aus dieser Kategorie. Dies fällt insbesondere bei den Gewerkschaften und den öffentlichen Interessen ins Gewicht, denn hier schwankt die Zahl bei beiden zwischen null (2017 gab es keine Stellungnahmen der Gewerkschaften oder Vertreter der öffentlichen Interessen) und maximal drei (2018).

*Abbildung 2:* Anteilhafte Zustimmung der Interessengruppen über die Zeit



*Quelle:* Eigene Berechnung. Darstellung ohne sonstige Interessen.

Auffällig ist, dass Umwelt- und Wirtschaftsinteressen in den Jahren 2014 und 2019 den gleichen Anteil an Zustimmung (knapp 40%) haben und sonst die Stellungnahmen von Umweltinteressen immer deutlich kritischer als die der Wirtschaftsinteressen sind. „Mangelhafte“ Entwürfe, wie im Jahre 2015 oder 2018, bekommen durch beide Akteursgruppen auch weniger Zustimmung. Insgesamt lässt sich aber bei allen Akteuren eine hohe Dynamik über die Jahre erkennen, die stark für einen Policy-bezogenen Wandel spricht.

Das bedeutet für den *Konflikt* innerhalb des Netzwerkes, dass dieser über die Jahre als weder hoch noch niedrig einzuordnen ist. Die Konflikte innerhalb des Konsultationsnetzwerkes, gemessen an den bezogenen Positionen in den Stellungnahmen, zeigen, dass es Jahre gibt, in denen die Akteure die Entwürfe besonders kritisch betrachten (beispielsweise die Umweltinteressen in den Jahren 2015, 2018, 2020) und es Jahre (2017) beziehungsweise Akteure (Gewerkschaften) gibt, bei denen eine hohe Zustimmung, also ein geringer Konflikt, festzustellen ist. Konflikte zwischen den Akteuren, also widersprüchliche Einschätzungen, gibt es häufiger: Mit der Ausnahme des Jahres

2019, in dem die Positionen aller Akteure nah beieinander liegen, divergieren die Positionen deutlich entlang der Akteurskategorien.

## 5 Fazit

Dieser Beitrag analysiert die Netzwerkcharakteristika des Bundesministeriums für Umwelt und fragt, ob über einen Zeitraum von sieben Jahren ein grundsätzlicher Wandel der Akteurslandschaft in den Konsultationen zu erkennen ist oder ob die Akteure im Konsultationsnetzwerk unverändert bleiben.

Bei der *Netzwerkgröße* schwanken die teilnehmenden Akteure im Durchschnitt von 12 bis 30 pro Konsultation, so dass man in den Jahren 2016 und 2018 im Vergleich zu den anderen von größeren Netzwerken sprechen kann. Vergleichswerte mit anderen Ministerien und Konsultationen fehlen in der Forschung. Während die Literatur ein Angleichen der Akteure postuliert (Jansen & Wald, 2007), zeigt die *Diversität* eine Zunahme der Heterogenität. Dies hängt insbesondere mit der zunehmenden Einbindung lokaler und regionaler staatlicher Akteure ab 2018 zusammen. Das Jahr 2018, mit dem Wechsel der Ministerin nach der Wahl 2017, bringt eine messbare Veränderung mit sich.

Es lässt sich auch festhalten, dass die *Gewichte* in den Konsultationsnetzwerk keine besondere Dominanz bestimmter Akteure oder Akteursgruppen im Sinne eines Verbandsherrzogtums identifizieren (Schmidt, 2011). Mit der Ausnahme der sechs genannten Spitzentreiter, die aber auch nur in maximal der Hälfte aller Konsultationen teilnehmen, nehmen die Akteure in der Mehrzahl (66%) nur einmal an einer Konsultation teil. Trotzdem bleibt zu erwähnen, dass Wirtschaftsinteressen nicht nur fünf der sechs Spitzentreiter ausmachen, sondern auch in der reinen Anzahl (Diversität hinsichtlich der Akteurskategorie und somit als Attribut der Knoten) die anderen Akteure überwiegen. Daraus lässt sich aber keine Dominanz, vor allem kein inhaltlicher Einfluss, ableiten. Dazu sind weitere Studien nötig.

Die *Koalitionsstruktur*, also die Kooperationen unter den Akteuren im Netzwerk, deuten auf wenige, branchenspezifische Koalitionen hin, die sich aber auch stark auf die einzelnen Policies beziehen und damit nicht dauerhaft angelegt sind. Hinsichtlich der anderen zwei Faktoren, *Hierarchie* und *Zentralität*, bestätigen sich die Vermutungen, dass es sich um nicht-hierarchische und eher zentrale Konsultationsnetzwerke handelt, die offen sind für Akteure, die nicht per se eingeladen/angeschrieben wurden und dass Informationen nicht nur einseitig abgefragt, sondern auch von Ministeriumsseite aus an die Akteure in Form von Referentenentwürfen und zusätzlichen Informationen erfolgen.

Die Annahme, dass die *Konflikte* innerhalb des Netzwerkes hoch sind, kann so allerdings nicht verallgemeinert werden: Mit der Ausnahme der Jahre 2015 und 2018, in denen die Entwürfe deutlich kritischer betrachtet wurden, finden sich zwar Divergenzen zwischen den Akteurskategorien (Umweltinteressen sind deutlich kritischer als Wirtschaftsinteressen), aber grundsätzlich ist das Niveau der zustimmenden Positionen hoch. Extreme Positionen sind selten.

Dieser Aufsatz zeigt, mit Hilfe der Charakteristika der Konsultationsnetzwerke, dass mit dem Policy-Wandel auch ein Akteurswandel einhergeht, denn die hohe Varianz an Themen der Konsultationen führt dazu, dass auch die Anzahl und die Art der beteiligten Akteure und ihre Beziehungen sehr heterogen sind. Die These eines Verbandsherrzogtum ist auf Basis der Konsultationen für das BMU abzulehnen. Die Netzwerkcharakteristika,

insbesondere die wenigen und schwachen Koalitionen, die nur Policy-bezogenen existieren, unterstützen diesen Argumentationsstrang und bestätigen somit bereits formulierte Erklärungen für Wandel, wie die interne Heterogenisierung (Döhler, 2015).

Andere Faktoren, die ebenso Einfluss auf diesen Wandel haben könnten, wie die Ergebnisse der Bundestagswahl 2017 und der damit einhergehende Wechsel der Ministerin im Jahr 2018, müssen weiter untersucht werden. Ebenso ist ein wichtiges Element des Einflusses noch nicht betrachtet: Was bedeutet diese Varianz in der Zusammensetzung der Akteure für den Einfluss dieser auf die Policy-Dimension, also die Inhalte?

Die Erkenntnisse dieses Beitrages tragen erstens zu einem besseren Verständnis der Interessenvertretung gegenüber Ministerien bei, denn zumindest für die Konsultationen im BMU können wir von einem Beispiel kooperativer Verwaltung sprechen, bei der die tatsächliche Policy, also der Inhalt des vorliegenden Gesetzentwurfes, eine überwiegend große Rolle spielt, die Dynamik und Varianz im Netzwerk zu erklären. Dies ist elementar für die Anerkennung der Rolle der Policy-Dimension auf die Akteurszusammensetzung, denn die Inhalte der Konsultationen scheinen maßgeblich das Teilnehmerfeld und die Beziehungen innerhalb dessen zu bestimmen. Des Weiteren trägt der Aufsatz dazu bei, eine große Lücke in der vergleichenden, politischen Netzwerkanalyse zu schließen, indem wir die Charakteristika mehrerer Konsultationsnetzwerke über einen Zeitraum von sieben Jahren zueinander in Verbindung setzen können. Zum ersten Mal haben wir Einblick in die Größe, Diversität, Gewichtung, Konflikthaftigkeit und Koalitionsstruktur eines Konsultationsnetzwerkes eines Bundesministeriums.

## Danksagung

Mein besonderer Dank für wertvolles Feedback geht an die beiden Herausgeber des Sonderheftes, Sandra Plümer und Maximilian Schiffers, sowie zwei anonyme Gutachter.

## Anmerkungen

- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind stets alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.
- 2 Der Online-Anhang kann unter folgendem Link abgerufen werden:  
<https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.05>.
- 3 Hier wurden verschiedene Quellen kombiniert: zum einen das Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge des Bundestags, die Internetseite des BMU, gefiltert nach Gesetzen und Verordnungen im Untersuchungszeitraum sowie das Bundesgesetzblatt.

## Literatur

- Baruth, Stephanie & Schnapp, Kai-Uwe (2015). Ministerialbürokratien als Lobbyadressaten. In Rudolf Speth & Annette Zimmer (Hrsg.), *Lobby Work: Interessenvertretung als Politikgestaltung* (S. 245-260). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Baumgartner, Frank R. & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: Chicago University Press.
- Bernhagen, Patrick (2016). Lobbyismus in der Politikberatung. In Svenja Falk, Manuela Glaab, Andrea Römmele, Henrik Schober & Martin Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 1-13). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

- Bevan, Shaun (2019). Gone Fishing. The Creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook. In Frank R. Baumgartner, Christian Breunig & Emiliano Grossmann (Hrsg.), *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data.* (pp. 17-34). Oxford: Oxford University Press.
- Beyers, Jan & Kerremans, Bart (2004). Bureaucrats, Politicians, and Societal Interests: How Is European Policy Making Politicized? *Comparative Political Studies*, 37(10), 1119-1150. <https://doi.org/10.1177/0010414004269828>.
- Binderkrantz, Anne, Christiansen, Peter Munk & Pedersen, Helene Helboe (2015). Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament and the Media. *Governance*, 28(1), 95-112.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Christiansen, Peter Munk & Pedersen, Helene Helboe (2014). A Privileged Position? The Influence of Business Interests in Government Consultations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(4), 879-896. 10.1093/jopart/muu028.
- Böcher, Michael & Töller, Annette Elisabeth (2012). Umweltpolitik als zu erklärendes Phänomen. In Michael Böcher & Annette Elisabeth Töller (Hrsg.), *Umweltpolitik in Deutschland: Eine politikfeldanalytische Einführung* (S. 22-88). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg & Jann, Werner (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Chalmers, Adam W. (2013). With a lot of help from their friends: Explaining the social logic of informational lobbying in the European Union. *European Union Politics*, 14(4), 475-496. <https://doi.org/10.1177/1465116513482528>.
- Cross, James P., Eising, Rainer, Hermansson, Henrik & Spohr, Florian (2019). Business interests, public interests, and experts in parliamentary committees: their impact on legislative change in the German Bundestag. *West European Politics*. <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1672025>.
- De Bruycker, Iskander & Beyers, Jan (2019). Lobbying strategies and success: Inside and outside lobbying in European Union legislative politics. *European Political Science Review*, 11(1), 57-74. <https://doi.org/10.1017/S1755773918000218>.
- de Nooy, Wouter, Mrvar, Andrej & Batagelj, Vladimir (2011). *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Döhler, Marian (2015). Das Politikfeld als analytische Kategorie. *dms – der moderne staat*, 8(1), 51-69. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.19110>.
- Döring, Thomas & Töller, Annette Elisabeth (2016). Umweltpolitik. In Karsten Mause, Christian Müller & Klaus Schubert (Hrsg.), *Politik und Wirtschaft: Ein integratives Kompendium* (S. 1-30). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Dür, Andreas, Bernhagen, Patrick & Marshall, David (2015). Interest Group Success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose? *Comparative Political Studies*, 48(8), 951-983. <https://doi.org/10.1177/0010414014565890>.
- Eising, Rainer, Rasch, Daniel, Rozbicka, Patrycja, Fink-Hafner, Danica, Hafner-Fink, Mitja & Novak, Meta (2017). Who says what to whom? Alignments and arguments in EU policy-making. *West European Politics*, 40(5), 957-980. <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1320175>.
- Eppler, Annegret (2011). 12 Deutsche Umweltpolitik im europäischen Mehrebenensystem Föderalismus in Deutschland. In Klaus Detterbeck, Wolfgang Renzsch & Stefan Schieren (Hrsg.), *Föderalismus in Deutschland*, (S. 319-349). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Fink, Simon & Ruffing, Eva (2015). Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich die Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht. *dms – der moderne staat*, 8(2), 253-271.
- Gaugler, Markus (2009). Sinnvoll oder skandalös? Personelle Verflechtungen von Parlament und Wirtschaft durch die Nebentätigkeiten der Abgeordneten. Eine Netzwerkanalyse. In Volker Schneider, Frank Janning, Philip Leifeld & Thomas Malang (Hrsg.), *Politiknetzwerke: Modelle, Anwendungen und Visualisierungen* (S. 307-323). Wiesbaden: VS Verlag.
- Granovetter, Mark (1983). The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. *Sociological Theory*, 1, 201-233.
- Greaves, Justin & Grant, Wyn (2010). Underperforming policy networks: The biopesticides network in the United Kingdom. *British Politics*, 5(1), 14-40. <https://doi.org/10.1057/bp.2009.15>.

- Gründinger, Wolfgang (2012). *Lobbyismus im Klimaschutz. Die nationale Ausgestaltung des europäischen Emissionshandelssystems*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Gullberg, Anne Therese (2008). Lobbying friends and foes in climate policy: The case of business and environmental interest groups in the European Union. *Energy Policy*, 36(8), 2964-2972.
- Hanegraaff, Marcel, van der Ploeg, Jens & Berkhout, Joost (2019). Standing in a Crowded Room: Exploring the Relation between Interest Group System Density and Access to Policymakers. *Political Research Quarterly*, 73(1), 51-64. <https://doi.org/10.1177/1065912919865938>.
- Henning, Christian H.C.A. & Wald, Andreas (2000). Zur Theorie der Interessenvermittlung: Ein Netzwerkansatz dargestellt am Beispiel der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik. *Politische Vierteljahresschrift*, 41(4), 647-676.
- Herzmann, Karsten (2010). *Konsultationen. Eine Untersuchung von Prozessen kooperativer Maßstabskonkretisierung in der Energieregulierung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Jacob, Klaus, Wolff, Franziska, Graaf, Lisa & Heyen, Dirk Arne (2017). *Konferenzpapier: Transformative Umweltpolitik: Ansätze zur Förderung gesellschaftlichen Wandels*. Freie Universität Berlin/Öko Institut.
- Jacob, Klaus, Wolff, Franziska, Graaf, Lisa, Heyen, Dirk Arne & Guske, Anna-Lena (2016). *Bericht: Dynamiken der Umweltpolitik in Deutschland: Rückschau und Perspektiven*.
- Jansen, Dorothea (1999). *Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Jansen, Dorothea (2007). *Theoriekonzepte in der Analyse sozialer Netzwerke. Entstehung und Wirkungen, Funktionen und Gestaltung sozialer Einbettung*. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Jansen, Dorothea & Wald, Andreas (2007). Netzwerktheorien. In Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank & Georg Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 188-199). Wiesbaden: VS Verlag.
- Jörgens, Helge & Saerbeck, Barbara (2016). Deutsche Interessen und Prioritäten in der europäischen Umweltpolitik. In Katrin Böttger & Mathias Jopp (Hrsg.). *Handbuch zur deutschen Europapolitik* (S. 304-315). Baden-Baden: Nomos.
- Klüver, Heike (2012). Die Macht der Informationen: eine empirische Analyse von Lobbyingerfolg in der Europäischen Union. *Politische Vierteljahresschrift*, 53(2), 211-239.
- Klüver, Heike (2013). Lobbying as a collective enterprise: winners and losers of policy formulation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 20(1), 59-76.
- Knill, Christoph, Schulze, Kai & Tosun, Jale (2010). Politikwandel und seine Messung in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung: Konzeptionelle Probleme und mögliche Alternativen. *Politische Vierteljahresschrift*, 51(3), 409-432.  
<https://doi.org/10.1007/s11615-010-0022-z>.
- Kohler-Koch, Beate, Kotzian, Peter & Quittkat, Christine (2017). The multilevel interest representation of national business associations. *West European Politics*, 40(5), 1046-1065.  
<https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1303244>.
- Krippendorff, Klaus (2019). *Content Analysis Reader. An Introduction to its Methodology*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Lasswell, Harold D. (1956). *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park, Maryland: University of Maryland Press.
- Mahoney, Christine (2007). Networking vs. allying: the decision of interest groups to join coalitions in the US and the EU. *Journal of European Public Policy*, 14(3), 366-383.
- Markham, William T. (2011). *Environmental Organizations in Modern Germany: Hardy Survivors in the Twentieth Century and Beyond*. New York: Berghahn Books.
- Mathieu, Bastian, Sébastien, Heymann & Mathieu, Jacomy (2009). Gephi: An Open Source Software for Exploring and Manipulating Networks.
- Mayntz, Renate (1997). Corporate Actors in Public Policy. In Renate Mayntz (Hrsg.). *Soziale Dynamik und politische Steuerung: Theoretische und methodologische Überlegungen* (S. 168-185). Frankfurt am Main: Campus Verlag.

- Orlowski, Matthias & Gründinger, Wolfgang (2011). Der Streit um heiße Luft. Der Einfluss von Interessengruppen auf den EU-Emissionshandel und seine Umsetzung in Deutschland und dem Vereinigten Königreich. *dms – der moderne Staat*, 4(1), 125-148.
- Pedersen, Helene Helboe, Halpin, Darren & Rasmussen, Anne (2015). Who Gives Evidence to Parliamentary Committees? A Comparative Investigation of Parliamentary Committees and their Constituencies. *The Journal of Legislative Studies*, 21(3), 408-427.  
<https://doi.org/10.1080/13572334.2015.1042292>.
- Pehle, Heinrich (1998). *Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Rasch, Daniel (2018). *Lobbying Success in the European Union. The Role of Information and Frames*. New York, NY: Routledge.
- Rasch, Daniel, Spohr, Florian, Eising, Rainer & Ress, Simon (2020). Uncovering interest group participation in Germany: web collection of written statements in ministries and the parliament. *Interest Groups & Advocacy*, 9(3), 330-341. <https://doi.org/10.1057/s41309-020-00099-5>.
- Rasmussen, Anne (2015). Participation in Written Government Consultations in Denmark and the UK: System and Actor-level Effects. *Government and Opposition*, 50(2), 271-299.  
<https://doi.org/10.1017/gov.2014.16>.
- Reiter, Renate & Töller, Annette Elisabeth (2014). *Politikfeldanalyse im Studium*. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. (2000). *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G. (2004). *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.
- Schmidt, Manfred G. (2011). *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*. München: C.H. Beck.
- Schumann, Diana (2003). Netzwerke und Koppelgeschäfte in der europäischen Elektrizitätspolitik. *Politische Vierteljahresschrift*, 44(3), 325-347.
- Simpson, Edward H. (1949). Measurement of Diversity. *Nature*, 163(688).
- Thunert, Martin (2004). Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungslinien, Leistungsfähigkeit und Legitimation. In André Kaiser & Thomas Zittel (Hrsg.), *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung: Festschrift für Peter Graf Kielmansegg* (S. 391-421). Wiesbaden: VS Verlag.
- Thurner, Paul W. & Stoiber, Michael (2002). Interministerielle Netzwerke: Formale und informelle Koordinationsstrukturen bei der Vorbereitung der deutschen Verhandlungspositionen zur Regierungskonferenz 1996. *Politische Vierteljahresschrift*, 43(4), 561-605.
- Töller, Annette Elisabeth (2017). Verkehrte Welt? Parteien(in)differenz in der Umweltpolitik am Beispiel der Regulierung des Frackings. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 27(2), 131-160. <http://doi.org/10.1007/s41358-017-0103-2>.
- Töller, Annette Elisabeth & Böcher, Michael (2013). Introduction: What is the role of Voluntary Approaches in German Environmental Policy - and why? *German Policy Studies*, 2, 1-20.
- Töller, Annette Elisabeth & Böcher, Michael (2017). Wirtschaftsverbände in der Umweltpolitik. In Wolfgang Schroeder & Bernhard Weßels (Hrsg.), *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland* (S. 531-563). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Umweltbundesamt (2022). *Geschichte des UBA und des Umweltschutzes*.  
<https://www.umweltbundesamt.de/das-uba/geschichte-des-uba-des-umweltschutzes> [06.06.2022].
- von Winter, Thomas (2007). Asymmetrien der verbandlichen Interessenvermittlung. In Ralf Kleinfeld, Annette Zimmer & Ulrich Willem (Hrsg.), *Lobbying: Strukturen. Akteure. Strategien* (S. 217-239). Wiesbaden: VS Verlag.

#### *Anschrift des Autors:*

Dr. Daniel Rasch, FernUniversität Hagen, Lehrgebiet Politikfeldanalyse & Umweltpolitik, Universitätstr. 33, 58084 Hagen, E-Mail: daniel.rasch@fernuni-hagen.de.  
<https://orcid.org/0000-0002-9870-4166>