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-Varianzen 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.

Schlagwörter: Umweltpolitik; Netzwerkanalyse; Politikfeldanalyse; Ministerialverwaltung; Wandel

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.

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 Politikwandelgenauer, sind für die inhaltliche Dimension, die der Schwerpunkt dieses Aufsatzes ist, insbesondere die Verbindung zwischen Policy-Problemen und den betroffenen beziehungsweise involvierten Akteuren[1] 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-