

HAJER, MARTEEN J. (1995)

**The Politics of Environmental Discourse.
Ecological Modernization and the Policy Process**

Christopher Pavenstädt

Erschienen in: Oxford: Oxford University Press.

Storylines als überindividuell geteilte Erzählungen konstruieren Wahrnehmungen ökologischer Probleme und diese, getragen von Diskurskoalitionen, prägen entsprechend Umweltpolitik, so lautet die Ausgangsthese von Marteen Hajers Buch. Politische Konflikte seien damit zuallererst Deutungskonflikte und erhalten durch Zuschreibungen von Verantwortlichkeiten und Rollen im Diskurs soziale und moralische Dimensionen (64f., 72). Das Werk hat Hajer, der als Politikwissenschaftler, Raumplaner und Professor für *Urban Futures* an der Universität Utrecht lehrt und forscht, in seiner Zeit als Mitarbeiter an der LMU München bei Ulrich Beck (vgl. → Beck) verfasst.

Hajers inhaltliche These lautet, dass »ökologische Modernisierung« nach einem Wandlungsprozess seit den 1970er Jahren nun zur hegemonialen Perspektive geworden ist, unter welcher ökologische Probleme verstanden werden (4ff., 82-87, 100ff.). Der Begriff wurde von Joseph Huber und Martin Jänicke über die Kernaspekte technologische Innovation und ökonomische Entwicklung beschrieben und von Hajer übernommen (25f.). Hegemonial bezeichnet hier nicht ausschließlich vorkommend, sondern dominierend für den politischen Prozess sowie für politische Argumentation (30). Ökologische Modernisierung erzähle von einer Vereinbarkeit von gesellschaftlichen Institutionen, ökonomischem Wachstum und ökologischen Zielen, die, richtig gemanagt, zu einer »Win-Win-Situation« führe (26f., 99f.). Hajer betrachtet die Perspektive kritisch, sieht aber per se die Möglichkeit, dass auf der Basis eines Modernisierungsdiskurses eine Politisierung ökologischer Fragen gelingen kann (29f., 292f.).

Hajer versucht in dem Buch, sowohl seine zentralen Konzepte Diskurskoalitionen und *Storylines* theoretisch zu entfalten als auch eine vergleichende Fallstudie mit eigener Methodologie (argumentative Diskursanalyse) umzusetzen. In der Fallstudie möchte er aufzeigen, dass diskursanalytisch erklärbar ist, warum sich beim Thema »saurer Regen« in Großbritannien und den Niederlanden politisches Handeln hingezogen hat (105).

Das Thema sei stellvertretend für die gesamte Debatte um ökologische Perspektiven, ausgehend von Themen wie Verschmutzung und Abfall, welche Hajer als besonders gesellschaftsprägend erachtet (106ff.). Dabei arbeitet er nationale Unterschiede heraus: So haben sich modernistische *Storylines* in Großbritannien diskursiv wenig durchsetzen können, während diese in den Niederlanden schnell zum »Jargon« wurden, in der politischen Praxis jedoch eine Institutionalisierung dieser Perspektive gebremst wurde (175ff.).

Ziel des Politikprozesses ist Hajer zufolge die Regulierung sozialer Konflikte auf drei Ebenen: *diskursiver Abschluss*, d.h. eine Einigung über die Problemdefinition nach zuvor konkurrierenden Rahmungen (vgl. → Rahmenanalyse); *Einhegung* des gesellschaftlichen Konflikts und *Problemlösung*. Die teilweise gegenläufigen Aushandlungsprozesse dieser Ebenen sind Objekte seiner Untersuchung (22f.). Für seinen Diskursbegriff orientiert sich Hajer einerseits an Foucault (1991), andererseits an sozialpsychologischer Forschung (u.a. Davies & Harré 1990: 49ff.). Interessen sind nicht *a priori* gegeben, sondern entstehen intersubjektiv durch Diskurse. Politik sei ein argumentativer Kampf um diskursive Hegemonie mit dem Ziel, der jeweils eigenen Realitätsdefinition gesellschaftliche Gültigkeit zu verleihen (53ff., 59).

Storylines sind für Hajer Sets von Ideen, Praktiken und Positionierungen, welche, wenn sie hegemonial werden, festlegen, wie Probleme zu deuten sind und inwiefern bestimmte Aspekte überhaupt diskutabel sind (*Diskursstrukturierung*; 63, 272). Sie wirken wie eine »Black Box«, welche bestimmte Aspekte ausblendet und Bedeutungen naturalisiert (269ff.). Insbesondere, und für das Thema Klimawandel zentral, ist nicht die Rationalität einer *Storyline* für den Erfolg ausschlaggebend, sondern Aspekte wie Glaubwürdigkeit und Vertrauen (63). *Storylines* können verändernd auf soziale Praktiken und Institutionen wirken (*Diskursinstitutionalisierung*, 58). Ist ein Diskurs strukturiert und institutionalisiert, spricht Hajer von einem hegemonialen Diskurs (60f.).

Ein weiteres relevantes Konzept ist *Agency*: Diskurskoalitionen sind Netzwerke von politischen Akteuren, die bestimmte *Storylines* teilen (35f.). Koalitionen um *Storylines* können politischen Wandel hervorrufen. Dies ist jedoch weniger im Sinne strategisch handelnder Akteure mit feststehenden Interessen zu verstehen, denn als relationales Unterfangen, in dem *Storylines* ineinandergreifen und einen Diskurs etablieren, bei dem sich Wahrnehmungen und schließlich auch Präferenzen ändern können (67-72). Veränderungen von Diskursen können so neue Bedeutungen und Praktiken und damit neue Allianzen und politische Lösungen ermöglichen (57ff.).

Hajer argumentiert anhand einer historischen Rekonstruktion von internationalen Umweltpolitikdiskursen, dass sich Ansätze einer Modernisierungsidee bereits in den 1970er Jahren gefunden hätten. Die Antagonismen zwischen einer regulativen, reagierenden Umweltpolitik, einer technokratischen Modernisierungsperspektive und einer radikal-kritischen Perspektive sozialer Bewegungen übersetzen sich in den späten 1980er Jahren zur Hegemonie einer Modernisierungsperspektive. Es bildete sich eine breite internationale Diskurskoalition, die moderate Mittelpositionen auf Basis von Politikplanung und nachhaltiger Entwicklung vertrat (91-98). Zur Relevanz des ökologischen Themas trugen dabei Hajer zufolge nicht nur soziale Bewegungen bei, sondern auch etablierte Akteursgruppen, wie internationale Organisationen (77ff., 101f.). Dennoch sei insbesondere bei den sozialen Bewegungen ein Bruch zu sehen: Von einer

ursprünglich modernisierungskritischen Perspektive passten sich diese in den 1990er Jahren teilweise an den hegemonialen Diskurs an. Dadurch hätten die Bewegungen einen Teil ihres reflexiven Wesenskerns im Sinne einer moralisch-kritischen Reflektion über ›Modernisierung‹ verloren. Sie wurden nun als Expertinnen einbezogen, andererseits aber auch an den dominanten Modernisierungsdiskurs gebunden (90ff., 101f.). Diesen Umstand beschreibt er als »discursive paradox of the new environmentalism« (102).

Im zweiten, empirischen Teil des Buchs arbeitet Hajer den zuvor skizzierten Trend in nationalen Politikprozessen für das Thema ›saurer Regen‹ nach (106ff.). Großbritannien und die Niederlande seien als kontrastierende Fälle durch ihre jeweiligen politischen Besonderheiten geeignet: jeweils eigene Politikansätze (160ff., 175) sowie unterschiedliche Diskursstile der Länder – antagonistisch in Großbritannien, konsensorientiert in den Niederlanden (252). In Großbritannien sei die modernistische *Storyline* nicht diskursstrukturierend; stattdessen identifiziert Hajer einen Konflikt zwischen einer szientistisch-traditionsverhafteten und einer öko-modernistischen Diskurskoalition mit jeweils eigenen *Storylines* (129f., 173f.). In den Niederlanden konnte sich trotz Diskursstrukturierung, sprich, dass Modernisierung die einzige sozial akzeptable Diskursperspektive für Akteure war, (vorerst) keine Diskursinstitutionalisierung vollenden. Diskursinstitutionalisierung bedeutet für Hajer, dass sich aus der Diskursstrukturierung auch politisch-regulative Änderungen ergeben (176, 251f.). Die Einigung, dass man ›handeln müsse‹, sei diskursiv getrennt gewesen von einem Umsetzungsdiskurs, der kleinteiliger verlief (253). Die Institutionalisierung wurde durch eine strukturell verankerte Koalition aus Konzernen, Expertengremien und der Regierung selbst gebremst (238ff.). Der apokalyptisch erzählte Meta-Diskurs von Umweltproblemen rief demnach auch Diskurse wirtschaftlicher Vulnerabilität hervor, es ergaben sich Gegensätze, insbesondere um Definitionen von Machbarkeit und Risiken, und ökologische Kriterien wurden ökonomischen untergeordnet (175f., 241ff., 258f.).

Für den Klimawandel sei, so Hajer, die Wirkung des Modernisierungsdiskurses noch größer. In dem Zuge nennt er mögliche Kritiken gegenüber diesem Diskurs, wie eine wissenschaftssoziologische Perspektive, die die reduktionistische wissenschaftliche Praxis um den IPCC kritisiert (278f.). Hajer schließt sich dieser Kritik an einem linearen Politik-Wissenschafts-Verständnis an: »Rather than orienting ourselves on science as the universal discourse, one might choose to facilitate the institutionalization of a public language that would allow for productive inter-discursive debates.« (282) Da aus einem neuen dominanten Diskurs wiederum feststehende Bedeutungen und Praktiken erwachsen, die sich gegenüber Kritik zu stabilisieren suchen, sucht Hajer zum Ende nach politischen Empfehlungen, um Prozesse diskursiven Wandels gesellschaftlich lenkbar zu machen. Dabei bezieht er sich auf Ulrich Becks und Anthony Giddens' Konzept einer »reflexiven Modernität« (Beck et al. 1996; vgl. → Beck) und auf deliberative Ideen (Habermas 1992). Ihm schweben reflexive institutionelle Arrangements wie das »Societal Inquiry« vor (288ff.). Konkrete Formate schlägt Hajer nicht vor, diese sollen vielmehr von gesellschaftlichen Akteuren einzufordern sein, und je nach Themengebiet auf verschiedenen Politikebenen zum festen Bestandteil des politischen Prozesses werden. Wichtig dabei sei nicht der diskursive Abschluss, sondern die Konstruktion von

Bedeutungen wie Problemdefinition und die Bewusstmachung ökologischer Probleme als politisch (291f., 294).

In seiner Arbeit greift Hajer sozialkonstruktivistische Argumente auf: Politik drehe sich nicht um die Sache per se, sondern um deren soziale Konstruktion. Er richtet sich damit gegen die damalige Policy-Forschung, die sich vor allem einer Optimierung von Politikprozessen verschrieb, sowie gegen populäre positivistische Konzepte wie das *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier & Jenkins-Smith 1993), welche argumentieren, dass Politik sich mit dem Thema Umwelt äquivalent zu der naturwissenschaftlichen Realität beschäftigen kann. Auch richtet er sich gegen Erklärungen ökologischer Konflikte als Generationen- bzw. Wertekonflikt (77ff.).

Durch den Einbezug verschiedener sozialwissenschaftlicher Teilgebiete u.a. der Wissenschafts- (43-50, 72, 141) und der Techniksoziologie legt Hajer einen Fokus auf Umweltpolitik als soziales Phänomen. Er knüpft damit an Diskussionen um Risikogesellschaft, reflexive Modernität (Beck et al. 1996; vgl. → Beck) sowie den ›argumentativen‹ Turn in der Politikanalyse im Allgemeinen an, den zuvor Autoren wie John Dryzek (1990) sowie Frank Fischer und John F. Forester (1993) umschrieben (37ff., 53f.). In seiner Analyse bezieht er sich, ebenso wie Beck und Kollegen (1996; vgl. → Beck), auf ›subpolitische‹ Prozesse. In der Kontroverse um den sauren Regen in Großbritannien spielten sich diese auf wissenschaftlicher Ebene ab: Private Studien von Nichtregierungs-Organisationen regten zu einer Veränderung wissenschaftlicher Praxis an, diese wiederum brachte die offizielle *Storyline* der Regierung in Bedrängnis (132ff.).

Die Bedeutung diskursanalytischer Ansätze für die sozialwissenschaftliche Analyse von Umweltproblemen wie Klimawandel ist auch heute noch hoch (für eine Übersicht s. Leipold et al. 2019). Andere Autorinnen der Zeit arbeiteten ebenfalls mit einer sozialkonstruktivistischen Perspektive auf Umweltpolitik (Dryzek 1998), allerdings ohne umfangreiche Fallstudien und Methodologien vorzulegen. Während Hajer seine Überlegungen zur Diskursivität von Politik später um ›Performanz‹, die auch Dramaturgie und Deliberation umfasst, ergänzte (2005), kann in der Wissenssoziologischen Diskursanalyse von Reiner Keller (2004) eine Weiterführung einer solchen an Foucault angelehnten Diskursanalyse gesehen werden. Hajer weist in seiner Studie auf die notwendige Unterscheidung von Diskurs-Strukturierung und -Institutionalisierung hin, was im *Discursive Agency Approach* von Sina Leipold und Georg Winkel (2016) aufgegriffen wird. Sie trennen dabei diese Einheiten analytisch und rücken in ihrer Methodologie zugleich die Bedeutung von Akteuren stärker in den Fokus (Leipold & Winkel 2016).

Mit seiner Feststellung eines speziell britischen Wissenschafts-Politik-Verhältnisses, welches die modernistischen Ansätze blockierte (151f.), sowie eines konsensual-inklusiven, aber reduktionistischen niederländischen Diskursstils mit Hang zur Trennung von apokalyptischer Erzählung und technokratischer Politikadaption (254-258) kann man bei Hajer schon eine vorläufige Idee des Phänomens sehen, welches Sheila Jasanoff (2007) später als *Civic Epistemologies* ausarbeitete. Diskursanalytische Ansätze werden regelmäßig für die Betrachtung von Klimapolitik angewendet, z.B. für die Betrachtung von Klimaskeptizismus (Fischer 2019) oder der neuen Klimaproteste und für die Analyse der Entwicklung von internationalen Klimadiskursen (Bäckstrand & Lövbrand 2019).

Die große Stärke des Buchs ist die Verbindung einer theoretisch-methodologischen Konzeption mit einer empirischen Überprüfung. Die Fallstudien zeichnen dabei sehr detailliert Debatten und politische Entscheidungen nach. So gelingt Hayer ein umfangreiches Forschungsdesign mit nachvollziehbaren Schlussfolgerungen. Kritisiert werden kann jedoch die fehlende Systematik der Studie: Die Datenbasis und die Auswahl von Interviewpersonen werden nicht näher theoretisch oder methodologisch begründet. Auch wenn sich Hayer immer wieder bemüht zu betonen, dass die herausgegriffenen historischen Ereignisse als (wenn auch relevante) Ausschnitte zu verstehen sind, verbleibt ein anekdotischer Eindruck, nicht derjenige einer systematischen Diskursanalyse. Kritisiert werden kann ferner die uneinheitliche Anwendung und dünne Operationalisierung des Konzepts der *Storylines*: So bleiben wichtige Fragen wie Verantwortung oder Zukunftsperspektiven unterbelichtet (164ff., 254ff.). Analysen politischer Erzählungen wurden von anderen Autorinnen inzwischen systematischer durch Operationalisierung gewisser Strukturmerkmale konzipiert und durchgeführt (Fischer 2003; Viehöver 2014; Gadinger et al. 2014).

Die politischen Empfehlungen des Autors, durch eine reflexive ökologische Modernisierung eine Überwindung antagonistischer Perspektiven zu erreichen (29f., 292f.), können insofern kritisch betrachtet werden, dass eine technokratische, apolitische Modernisierungsperspektive spätestens seit den späten 2000ern in der Kritik steht, gerade die von Hayer geforderte Reflexivität über die Grundannahmen auszuschließen. Ferner würden Vertreterinnen radikaler Demokratietheorien wie Chantal Mouffe (2007) ihm vorwerfen, dass in solchen deliberativen Konzeptionen Machtfragen ausgespart werden und eine neoliberale Hegemonie bestärkt würde. Zwar bezieht sich Hajers Ruf nach Reflexivität auf den Bereich der Problemdefinition; auch betont er die Vielfältigkeit der Diskurse und dass Konsens nicht das unbedingte Ziel sein sollte. Es bleibt jedoch unklar, warum seine Politikvorschläge auf Basis eines Modernisierungskonsenses und nicht auf Basis anderer Diskurse fußen (wie zum Beispiel Klimagerechtigkeit, 292f.). So kann die laut Mouffe in Becks reflexiver Modernität inhärente Gefahr, Agonismen durch einen auf Konsens und Abschluss abzielenden ›dritten Weg‹ politisch auszuschließen, auch hier geäußert werden.

Bei Diskurslagen rund um die Klimaproteste seit 2019, aber auch schon vorher, zeigen sich viele Rückbezüge auf und Kontinuitäten jener Antagonismen und Argumente, welche Hayer in den diskursiven Kämpfen um den Einzug der ökologischen Modernisierung identifiziert hat (z.B. »die Zeit rennt uns davon«; Meta-Diskurs über Apokalypse). Die Modernisierungsperspektive ist auch in neueren Einordnungen von Nachhaltigkeitsdiskursen relevant, so bei Frank Adloffs und Sighard Neckels (2019) Unterscheidung in Modernisierung, Transformation und Kontrolle. Damit bleibt seine Studie für das Verständnis von Diskursdynamiken im Feld Umwelt- und Klimapolitik ein theoretisch wie methodisch relevanter Ausgangspunkt.

Literaturverzeichnis

- Adloff, Frank & Sighard Neckel (2019): Futures of Sustainability as Modernization, Transformation, and Control: A Conceptual Framework. *Sustainability Science* 14(4): 1015-1025. <https://doi.org/10.1007/s11625-019-00671-2>
- Bäckstrand, Karin & Eva Lövbrand (2019): The Road to Paris: Contending Climate Governance Discourses in the Post-Copenhagen Era. *Journal of Environmental Policy & Planning* 21(5): 519-532. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2016.1150777>
- Beck, Ulrich, Giddens, Anthony & Scott Lash (1996): *Reflexive Modernisierung – Eine Kontroverse*. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Davies, Bronwyn & Rom Harré (1990): Positioning: The Discursive Production of Selves. *Journal for the Theory of Social Behaviour* 20(1): 43-63. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5914.1990.tb00174.x>
- Dryzek, John S. (1990): *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, John S. (1998): *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank (2003): *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank (2019): Knowledge Politics and Post-truth in Climate Denial: On the Social Construction of Alternative Facts. *Critical Policy Studies* 13(2): 133-152. <https://doi.org/10.1080/19460171.2019.1602067>
- Fischer, Frank & John F. Forester (1993): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Foucault, Michel (1991): *Die Ordnung des Diskurses*. Frankfurt a.M.: S. Fischer Verlage.
- Gadinger, Frank, Jarzebski, Sebastian & Taylan Yildiz. (2014): Vom Diskurs zur Erzählung. Möglichkeiten einer politikwissenschaftlichen Narrativanalyse. *Politische Vierteljahresschrift* 1: 67-93. <https://doi.org/10.5771/0032-3470-2014-1-67>
- Habermas, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung – Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Hajer, Maarten A. (2005): *Rebuilding Ground Zero. The Politics of Performance*. *Planning Theory & Practice* 6(4): 445-464. <https://doi.org/10.1080/14649350500349623>
- Jasanoff, Sheila (2007): *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Keller, Reiner (2003). Der Müll der Gesellschaft. Eine wissenssoziologische Diskursanalyse. S. 197-232 in: Reiner Keller, Andreas Hirsland, Werner Schneider & Willy Viehöver (Hg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse: Band II: Forschungspraxis*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Leipold, Sina & Georg Winkel (2016): Discursive Agency: (Re-)Conceptualizing Actors and Practices in the Analysis of Discursive Policymaking. *Policy Studies Journal* 45(3), 510-534. <https://doi.org/10.1111/psj.12172>
- Leipold, Sina, Feindt, Peter H., Winkel, Georg & Reiner Keller (2019): Discourse Analysis of Environmental Policy Revisited: Traditions, Trends, Perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning* 21(5), 445-463. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2019.1660462>

- Mouffe, Chantal (2007): *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag.
- Sabatier, Paul & Hank C. Jenkins-Smith (1993): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Viehöver, Willy (2014): Erzählungen im Feld der Politik, Politik durch Erzählungen. Überlegungen zur Rolle der Narrationen in den politischen Wissenschaften. S. 67-91 in: Frank Gadinger, Sebastian Jarzebski & Taylan Yildiz (Hg.). *Politische Narrative*. Wiesbaden: Springer VS.

