



# Zeitschrift für Diskursforschung

## Journal for Discourse Studies

Herausgegeben von Reiner Keller | Werner Schneider | Willy Viehöver

- **Thomas Niehr / Eva Dickmeis / Bianka Trevisan / Eva-Maria Jakobs**  
Neue Wege der linguistischen Diskursforschung
- **Marlon Barbehön**  
Städtische Europadiskurse und die Konstitution lokalpolitischer  
Möglichkeitsräume: Das Beispiel Feinstaubpolitik in Frankfurt am Main
- **Simon-Philipp Pfersdorf**  
Die diskursive Konstruktion von Regulierungswissen am Beispiel  
des gesellschaftlichen Umgangs mit Nanotechnologie
- **Reiner Keller / Achim Landwehr / Wolf-Andreas Liebert /  
Werner Schneider / Jürgen Spitzmüller / Willy Viehöver**  
Diskurse untersuchen – ein Gespräch zwischen den Disziplinen (Teil 2)

# Inhaltsverzeichnis

*Reiner Keller / Willy Viehöver / Werner Schneider*  
Editorial ..... 110

## Themenbeiträge

*Thomas Niehr / Eva Dickmeis / Bianka Trevisan / Eva-Maria Jakobs*  
Neue Wege der linguistischen Diskursforschung ..... 113

*Marlon Barbehön*  
Städtische Europadiskurse und die Konstitution lokalpolitischer  
Möglichkeitsräume: Das Beispiel Feinstaubpolitik in Frankfurt am Main ..... 137

*Simon-Philipp Pfersdorf*  
Die diskursive Konstruktion von Regulierungswissen am Beispiel  
des gesellschaftlichen Umgangs mit Nanotechnologie ..... 159

*Reiner Keller / Achim Landwehr / Wolf-Andreas Liebert / Werner Schneider /  
Jürgen Spitzmüller / Willy Viehöver*  
Diskurse untersuchen – ein Gespräch zwischen den Disziplinen (Teil 2) ..... 183

## Review

*Annette Knaut*  
Rezension zu Michael Kauppert / Irene Leser (Hrsg.):  
Hillarys Hand. Zur politischen Ikonographie der Gegenwart. .... 208

## Berichte

*Maya Halatcheva-Trapp / Wolf J. Schünemann*  
Die Diskursive Konstruktion von Wirklichkeit II –  
Interdisziplinäre Perspektiven einer wissensoziologischen Diskursforschung ..... 216

Marlon Barbehön

# Städtische Europadiskurse und die Konstitution lokalpolitischer Möglichkeitsräume

## Das Beispiel Feinstaubpolitik in Frankfurt am Main

**Zusammenfassung:** Die lokalpolitischen Rahmenbedingungen von Städten und Gemeinden sind in vielfältiger Weise vom Regieren im Mehrebenensystem der EU beeinflusst. Wir wissen jedoch wenig darüber, wie die europäische Integration in einer Stadt diskursiv konstruiert wird und welche Implikationen für den Umgang mit europapolitischen Anforderungen damit einhergehen. Der Beitrag rekonstruiert am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main die kollektiven Deutungsmuster, die die sinnhafte Aneignung Europas im sozialräumlichen Kontext dieser Stadt organisieren. Zudem wird analysiert, wie das europapolitische Wissen der Stadt einen lokalpolitischen Möglichkeitsraum aufspannt, der die Umsetzung der EU-Feinstaubrichtlinie strukturiert.

Schlagwörter: europäische Integration, Lokalpolitik, diskursanalytische Stadtforschung, Frankfurt, Feinstaubpolitik

**Summary:** Political processes within the multi-level system of the EU impact on the political environment of cities in many different ways. However, we know little about how European integration is discursively constructed in a city and how these practices take effect on the local implementation of European policies. Using the example of Frankfurt am Main, the paper reconstructs the collectively available frames which organize the processes of ascribing meaning to the EU within the socio-spatial context of this particular city. Moreover, it is analysed how the discursively constructed knowledge about Europe constitutes a locally specific space of possibility for implementing the EU directive on ambient air quality.

Keywords: European integration, local politics, discourse-analytical urban research, Frankfurt, policies on particulate matter

## Einleitung<sup>1</sup>

Nachdem der Prozess der europäischen Integration über Jahrzehnte hinweg als eine soziale, wirtschaftliche sowie politische Dynamik zwischen und oberhalb von Nationalstaaten betrachtet wurde, ist mittlerweile weithin anerkannt, dass sich die Europäische Union (EU) zu einem Mehrebenensystem entwickelt hat, das bis auf die unterste Ebene mitgliedstaatlicher Systeme – im Falle der Bundesrepublik auf die lokalen Gebietskörper-

1 Ich danke Michael Haus für seine wertvollen Anmerkungen zu einer früheren Fassung dieses Beitrags.

schaften der kommunalen Ebene – ausstrahlt. Die lokalpolitischen Auswirkungen des Binnenmarkts, die Interaktionsbeziehungen und Finanzmittel im Kontext der europäischen Struktur- und Raumordnungspolitik sowie die Einbindung von Städten und Gemeinden in europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen sind nur einige Stichworte, die die Auswirkungen des Integrationsprozesses auf die lokale Ebene andeuten (Münch 2006; Knodt 2010). In der wissenschaftlichen und politischen Debatte kommt man gegenwärtig kaum mehr um die Erzählung umhin, dass etwa zwei Drittel aller kommunalrelevanten Vorschriften ihren Ursprung auf europäischer Ebene finden (vgl. Vetter/Soós 2008, S. 579; Sturm/Pehle 2012, S. 118). In der bundesdeutschen, lokalen Politikforschung verbindet sich diese Diagnose nicht selten mit einem sorgenvollen Blick auf die Zukunft der traditionsreichen kommunalen Selbstverwaltung (Wollmann 2002, 2012). Kennzeichnend für diese Analysen ist eine Gegenüberstellung der Einschränkungen lokaler Handlungsspielräume, die vor allem im Bereich der von binnenmarktrelevanten EU-Richtlinien betroffenen kommunalen Daseinsvorsorge ausgemacht werden, mit den neuartigen Handlungsoptionen innerhalb des Mehrebenensystems, wie sie die Forschung in der europäischen Strukturpolitik und transnationalen Städtenetzwerken identifiziert (Schultze 2003; Münch 2006).

Zugleich wurde in empirischen Studien wiederholt herausgearbeitet, dass Städte und Gemeinden in je eigener Weise auf die Herausforderungen und Chancen des Regierens im Mehrebenensystem reagieren und trotz vermeintlich ›gleicher‹ supranationaler Einflüsse im Hinblick auf ihre lokalpolitischen Prozesse und Inhalte nicht zu konvergieren scheinen (u.a. Hamedinger/Wolffhardt 2010; Reiter 2011). Zur Einordnung und Erklärung dieser variablen Reaktionsmuster wird in der Literatur vornehmlich auf institutionalistische und akteurszentrierte Ansätze zurückgegriffen (Dossi 2012). Dahinter steht die ontologisch-realistische Prämisse, dass sich das supranationale Institutionensystem als selbstevidente und lokalen Deutungsprozessen entthobene Realität darstellt, die allenfalls durch lokale Kontextfaktoren in unterschiedlicher Weise vermittelt wird. Die Einsichten der sozialkonstruktivistischen bzw. diskursanalytischen Europaforschung, wonach sich die Bedeutung ›der EU‹ erst in räumlich und zeitlich spezifischen Praktiken der Bedeutungszuschreibung ergibt (vgl. Wæver 2009), werden damit ausgeblendet. Geht man indes davon aus, dass auch ›überlokale‹ Phänomene wie europäische Politik immer nur in lokaler Gestalt verfügbar sind (Löw 2010), bedarf es einer Perspektive, die sich den Praktiken der Erzeugung und Prozessierung von (hier: europapolitischer) Wirklichkeit in einzelnen Städten zuwendet und die Ortsgebundenheit von kollektiven Wissensbeständen analytisch ernst nimmt.

Der vorliegende Beitrag möchte diesen Versuch unternehmen. Es wird erstens argumentiert, dass die Frage nach den lokalpolitischen Auswirkungen der Vergemeinschaftung ihren Ausgangspunkt nicht in der Annahme objektiver europapolitischer Einflüsse finden sollte, sondern in einer interpretativen Analyse der diskursiven Konstruktion dieser Phänomene im sozialräumlichen Kontext *dieser* Stadt. Die lokalpolitisch relevanten Aspekte der europäischen Integration existieren nicht in Naturalform, sondern allein als Produkt kollektiver Deutungs- und Aneignungsprozesse, jeweils an einem und in Bezug auf einen bestimmten Ort. Zweitens wird angenommen, dass ein so verstandener städti-

scher Europadiskurs einen spezifischen Möglichkeitsraum erzeugt, der das hier und jetzt politisch Machbare und Wünschenswerte reguliert: Was in einer Stadt als sachlich und normativ ›angemessene‹ Antwort auf europapolitische ›Erfordernisse‹ und ›Möglichkeiten‹ wahrgenommen wird, ist hiernach erst vor dem Hintergrund des ortsgebundenen Wissens über das Verhältnis von Stadt und Europa zu verstehen. Die empirische Plausibilisierung dieser Annahmen soll im vorliegenden Beitrag am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main und deren Umgang mit der europäischen Luftqualitätsrichtlinie (der sogenannten Feinstaubrichtlinie) geleistet werden. Im Zentrum steht somit der Versuch, eine neuartige Perspektive auf den Zusammenhang von Städten und Europa zu entfalten, sowie den Mehrwert einer solchen, im Hinblick auf das Verständnis lokalpolitischer Reaktionsweisen im Mehrebenensystem zu verdeutlichen.

Der Beitrag ist in fünf Abschnitte gegliedert. Zunächst erfolgt eine theoretische Bestimmung und Relationierung von Diskurs, Stadt(-politik) und Europa, um das grundlegende Argument detailliert darzulegen. In einem weiteren Schritt werden die methodologische Anlage der Untersuchung und die Materialbasis skizziert. Darauf folgen in zwei empirischen Abschnitten die Rekonstruktion des Frankfurter Europadiskurses sowie die Analyse der lokalpolitischen Aneignung, Aushandlung und Umsetzung der Feinstaubrichtlinie im Lichte der zuvor skizzierten Strukturierung des europapolitischen Wissens der Stadt. In einem Schlussabschnitt werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst, um den Ertrag einer analytischen Verknüpfung von Diskursformationen und lokalpolitischen Prozessen herauszustreichen.

## Diskurs, Stadt(-politik) und Europa

Der Konzeptbegriff des *Diskurses* ist ein schillernder und vieldeutiger, der in der sozialwissenschaftlichen Forschung in unterschiedlichem Gewand Einzug gehalten hat (Keller 2011, Kapitel 2). Dies gilt auch für die Politikwissenschaft, wo sich im Kern die normative Diskursethik nach Jürgen Habermas, akteurszentrierte Verständnisse etwa in Form des diskursiven Institutionalismus (Schmidt 2008), sowie poststrukturalistische Konzeptualisierungen im Anschluss an Foucault gegenüberstehen (vgl. Kerchner 2006; Nullmeier 2011). Innerhalb dieses Feldes steht der vorliegende Beitrag in der zuletzt genannten Tradition, wonach Diskurse (und die hiermit korrespondierenden Wissensbestände) auf der systemischen Ebene verortet und als »dauerhafte und regelhafte Systeme der (kollektiven) Bedeutungszuschreibung« (Blatter/Janning/Wagemann 2007, S. 96) verstanden werden. Dabei ist der Begriff des Systems nicht in einem essentialistischen Sinne zu verstehen, wonach Aussagepraktiken regulierende Formationsregeln auf substanzielle oder ahistorische Begebenheiten zurückzuführen wären, die einem Diskurs äußerlich sind. Die Existenzbedingungen von Aussagen sind vielmehr als ein »Bündel an Beziehungen« zu verstehen, »die der Diskurs bewirken muß, um von diesen und jenen Gegenständen reden, sie behandeln, sie benennen, sie analysieren, sie klassifizieren, sie erklären zu können« (Foucault 2013, S. 70). Diskurse erscheinen als »strukturierte und strukturierende Praxis« (Diaz-Bone 2006, S. 72), so dass sie sich einerseits als organisierte Gefüge (›struk-

turiert) und andererseits als Existenzbedingung für alle folgenden Aussagen (›strukturiierend‹) beschreiben lassen.

Im Hinblick auf die *Analyse von Politik* fragt eine so verstandene Diskursforschung »nach den historisch überkommenen Aussageordnungen, die unsere Wahrnehmung von der Wirklichkeit, die aktuelle Definition politischer Probleme und damit insgesamt die politische Ordnung der Gegenwart bestimmen« (Kerchner/Schneider 2006, S. 10). Der Verweis auf den Aspekt der politischen Ordnung macht dabei deutlich, dass es nicht allein um eine Denaturalisierung von ›Problemen‹ geht, die als solche in einer politischen Gemeinschaft diskursiv erzeugt werden, sondern auch und insbesondere um ein tieferes Verständnis von allgemeinverbindlichen Entscheidungen und institutionellen Arrangements. Diese werden nun nicht als gleichsam neutrale Instrumente und Ordnungen zur Regelung kollektiver Belange verstanden, sondern selbst als kontingente und stets in Bewegung befindliche Produkte diskursiver Formationen (Gottweis 2003). Aus politischen Entscheidungen hervorgegangene Instrumente, Programme und Institutionen lassen sich mit Maarten Hajer (2008, S. 217) als institutionalisierte Diskurse begreifen, als Verdichtungen, die kollektive Wissensbestände in Form allgemeinverbindlicher Handlungsanweisungen zumindest für eine gewisse Zeit verstetigen. Damit soll kein einseitiges Ableitungsverhältnis impliziert werden, wonach eine bestimmte Strukturierung eines diskursiven Feldes eine korrespondierende politische Entscheidung determiniert. Vielmehr ist ein Diskurs als Praxis zu verstehen, die – analog zur Verknappung von Möglichkeiten des Sagbaren – eine Verknappung von *Möglichkeiten des Machbaren* bedingt (Landwehr 2006, S. 108). Kollektive Wissensbestände lassen sich mithin in ihrer politischen Handlungswirksamkeit untersuchen, d.h. hinsichtlich ihrer systematischen Ermöglichung und Beschränkung von hier und jetzt ›angemessenen‹ und ›sinnvollen‹ politischen Reaktionen auf ›unsere Probleme‹. An dieser Stelle kommen auch *Akteure* ins Spiel, die einerseits als Träger diskursiv erzeugter Sprecherpositionen anzusehen, zugleich jedoch mehr sind als »unbedeutende Materialisierungsmaschinen strukturell prädestinierter Aussagen« (Schünemann 2013, S. 74), da ihnen innerhalb kollektiv wirksamer Korridore stets Entscheidungsspielräume und Potenziale für kreatives Handeln zur Verfügung stehen (vgl. Keller 2012).

Während diese Perspektive in der postpositivistischen bzw. interpretativen Policy-Forschung als weitestgehend etabliert gelten kann (vgl. Braun 2014; Münch 2015), ist der hier gewählte Fokus auf *Städte und Stadtpolitik* in besonderer Weise begründungsbedürftig. Insofern die Foucaultsche Diskursanalyse nach den historisch überkommenen Voraussetzungen der politischen Ordnung der Gegenwart fragt, impliziert dies eine Betrachtung großer Zeiträume und umfassender räumlicher Ausdehnungen, was in der diskursanalytischen bzw. wissenszentrierten Politikwissenschaft typischerweise einen Vergleich von Nationalstaaten bedingt (Maier 2003, S. 61). Die politische Wirklichkeit in Städten wäre hiernach als Ableitung überspannender Dynamiken zu verstehen, so dass nach dem Sichtbarwerden der politischen Gesellschaft in *den* Städten zu fragen wäre (vgl. Hastings 1999; Rosol 2013). Demgegenüber wird hier für einen Begriff von Stadt plädiert, der diese nicht als räumliche Container begreift, in dem sich überlokal ausgemachte Phänomene in urbaner Gestalt lediglich ›niederlegen‹, sondern sie als spezifische Diskurs- und

Wissensformationen in den Blick nimmt. Zentral für eine solche Perspektive ist der Ansatz der »Eigenlogik der Städte« (Berking/Löw 2008; Frank et al. 2014), der seine theoretischen Wurzeln in einem relationalen Raumverständnis einerseits, sowie einer wissens- und kultursoziologischen Tradition andererseits findet (Frank et al. 2013, S. 203 ff.). Aus dieser Perspektive erscheinen die alltagsweltlichen Operationen, Städten (anthropomorphisierende) Eigenschaften zuzurechnen, sie als ›dynamisch‹ oder ›gemächlich‹, ›modern‹ oder ›traditionell‹, ›offen‹ oder ›verschlossen‹ zu imaginieren, als wirklichkeitskonstitutive Praktiken, die ein kollektives Wissen über die Eigenarten *dieser* Stadt erzeugen. In einer diskurstheoretischen Wendung lässt sich das Plädoyer des Eigenlogik-Ansatzes, eine so verstandene städtische Wirklichkeit »hinsichtlich ihres sinnhaften Aufbaus ernst zu nehmen« (Frank et al. 2013, S. 204), in eine Analytik übersetzen, die städtische Diskurse als ortsgebundene und mithin lokalspezifische Symbolsysteme begreift (Gehring/Großmann 2014). Im Hinblick auf die Analyse von Lokalpolitik impliziert ein solches Verständnis von »Stadt als Diskursraum« (Warnke 2011, S. 359), lokalpolitische Entscheidungen und institutionelle Strukturen als temporäre Verdichtungen genuin lokaler Sinnsysteme zu betrachten.

Die Annahme einer stadtspezifischen Strukturiertheit von Wirklichkeit gilt schließlich auch für das Interesse an den *lokalen Implikationen der europäischen Integration*. Betrachtet man das supranationale Institutionensystem nicht als selbstevidente Realität, sondern als in räumlicher und zeitlicher Hinsicht kontingente Wissensformation, so handelt es sich um ein Gefüge, das sich nicht nur relational zum Nationalstaat verhält (hierzu Schönemann 2013; Hawkins 2015), sondern sich auch »aus der eigenlogisch wirkenden Vergesellschaftungsqualität städtischer Kulturen bildet« (Löw 2010, S. 147). Die zentrale Einsicht der diskursanalytischen EU-Forschung – »there is not one Europe but many« (Wæver 2009, S. 168) – macht somit auch vor städtischen Räumen nicht halt. Das, was in einer Stadt als ›EU‹ erscheint, ist als fortlaufend reproduziertes Wissensverhältnis zu begreifen, das sich aus städtischen Praktiken der diskursiven Wirklichkeitskonstruktion ergibt. Zugleich geht mit der kollektiven Imagination Europas die Konstruktion eines lokalpolitischen Möglichkeitsraums einher, der darüber (mit-)entscheidet, welche politischen Entscheidungen und Institutionalisierungsformen als sachlich und normativ angemessene Reaktionen auf die (als solche konstruierten) Anforderungen des Regierens im Mehrebenensystem anschlussfähig sind. Städtische Europadiskurse einerseits und lokalpolitische Umgangsweisen mit supranationaler Politik andererseits müssen mithin in ihrem gegenseitigen Bedingungsverhältnis analysiert werden, um zu einem Verständnis der lokalpolitischen Implikationen der Vergemeinschaftung in *dieser* Stadt gelangen zu können.

## **Vom Europadiskurs zur Feinstaubpolitik (und zurück): Methodische Vorbemerkungen**

Wie eingangs bemerkt, wird im vorliegenden Beitrag der Zusammenhang von Diskurs, Stadt(-politik) und Europa anhand der diskursiven Konstruktion der EU und der lokal-

politischen Umsetzung der europäischen Luftqualitätsrichtlinie (der sogenannten Feinstaubrichtlinie) in der Stadt Frankfurt am Main untersucht.<sup>2</sup> Dazu wird auf einen umfangreichen Materialbestand zurückgegriffen, der durch zwei separate Erhebungsschritte gewonnen wurde. Im Hinblick auf den *städtischen Europadiskurs* entstammt das Material den Lokalteilen dreier Tageszeitungen<sup>3</sup> sowie den Protokollen der Stadtverordnetenversammlung (Stvv). Es wurden alle Artikel bzw. Plenardebatten aus den Jahren 2005, 2007, 2009 und 2011<sup>4</sup> in den Materialbestand überführt, in denen ein expliziter Bezug zur EU (oder einer ihrer Institutionen, Richtlinien, Förderprogramme etc.)<sup>5</sup> im Zusammenhang mit der Stadt artikuliert wurde. Somit sind nicht allein argumentative Auseinandersetzungen mit der europäischen Integration bspw. in Form journalistischer Kommentare repräsentiert, sondern auch das gleichsam alltägliche Reden über Stadt und Europa (wie etwa die Randnotiz, dass ein städtisches Bauprojekt ›EU-weit‹ ausgeschrieben worden sei). Das Material ist nicht auf vorab definierte Themenfelder oder sprachliche Formkategorien beschränkt, sondern im Sinne Foucaults als Analyse faktisch ergangener Aussageereignisse angelegt. Das so generierte Korpus umfasst insgesamt 1135 Zeitungsartikel, die sich weitestgehend gleich auf die drei Zeitungen verteilen, sowie 36 Plenarprotokolle.

Die Materialauswertung erfolgte mit dem Ziel, aus der Gesamtheit des Redens über Stadt und Europa die stadtspezifischen<sup>6</sup> Strukturmuster zu identifizieren, die die Konstruktion europäischer Wirklichkeit im Hier und Jetzt einer Stadt organisieren. Dazu wird auf das Konzept des Deutungsmusters zurückgegriffen, das Schetsche und Schmied-Knittel (2013) jüngst als zentrale analytische Kategorie einer sozialwissenschaftlichen Diskursanalyse ausgemacht haben. Während in der Heuristik der wissenssoziologischen Diskursanalyse Deutungsmuster als eine Kategorie neben Phänomenstrukturen und narrativen Mustern in den Blick geraten (vgl. Keller 2011, S. 101 ff.), werden sie im vorliegenden Beitrag als hintergründige Schemata verstanden, die die Art und Weise der symbolischen Erzeugung eines Phänomens sowie der Einbindung dieses

- 2 Die exemplarische Analyse entstammt einem Dissertationsprojekt, in dem der Zusammenhang zwischen städtischen Europadiskursen und der Umsetzung der europäischen Luftqualitätsrichtlinie durch einen systematischen Vergleich der Städte Frankfurt und Dortmund erörtert wurde (vgl. dazu ausführlich Barbehön i.Vb.).
- 3 Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Frankfurter Rundschau (FR) und Frankfurter Neue Presse (FNP).
- 4 Die Materialerhebung wurde auf mehrere Jahre gestreut, um nicht temporären Konjunkturen in der Thematisierung Europas aufzusitzen. Eine Berücksichtigung weiter zurückliegender Jahrgänge war indes aufgrund der Materialmenge forschungspraktisch nicht möglich.
- 5 Angesichts der Beschränkung der Materialerhebung auf die Thematisierung des europäischen Mehrebenensystems (und mithin der Ausklammerung von Bezugnahmen auf einen territorial definierten europäischen Kontinent o.ä.) wäre die Bezeichnung ›EU-Diskurs‹ eigentlich treffender. In diesem Beitrag soll indes der Begriff des ›Europadiskurses‹ verwendet werden, um zu markieren, dass das Material nicht allein Rekurse auf das supranationale Institutionensystem, sondern auch Thematisierungen eines grenzüberschreitenden Handlungsraums (bspw. eine ›EU-weite‹ Ausschreibung eines öffentlichen Auftrags) umfasst.
- 6 Die Identifikation von *stadtspezifischen* diskursiven Mustern war zuallererst durch den systematischen Vergleich des Frankfurter Europadiskurses mit dem analog gewonnenen Material aus Dortmund möglich.

Phänomens in narrative Strukturen regulieren: Es handelt sich um »quasi vor-gedeutete Sinnzusammenhänge«, die die Wahrnehmung, Interpretation und Einordnung von Phänomenen strukturieren (Schetsche/Schmied-Knittel 2013, S. 25). Deutungsmuster sind als Interpretationsrepertoires zu begreifen, mit deren Hilfe eine amorphe Situation in ihrer Komplexität und Unübersichtlichkeit reduziert wird (Rein/Schön 1993, S. 146). Diese Operation kann als Grundvoraussetzung angesehen werden, um soziale Orientierung und mithin soziales Handeln möglich zu machen. Dabei sind Deutungsmuster nicht als individualistisch-kognitive Bestände von Akteuren zu verstehen, sondern als von Diskursen erzeugte und prozessierte Interpretationsrepertoires, die in einer Gemeinschaft zur Orientierung und Verständigung kollektiv zur Verfügung stehen.

Die Konzeption von Deutungsmustern als der Konstruktion von Phänomenen und Narrativen vorgelagerte Schemata macht zugleich deutlich, dass sich diese nicht als solche auf der Textoberfläche unmittelbar zu erkennen geben. Die Rekonstruktion der kollektiven Deutungsmuster ist daher als ein interpretatives Verfahren zu verstehen, mithilfe dessen von den auf der Textoberfläche manifesten Äußerungen sukzessive auf ein latentes Repertoire an Deutungsroutinen rückgeschlossen wird.<sup>7</sup> Der abduktiven Logik interpretativer Forschung entsprechend (vgl. Schwartz-Shea/Yanow 2012, S. 26 ff.) wurde das Material mehrmals und somit im Lichte sich verdichtender Einsichten zur Strukturierung der diskursiven Praktiken gelesen, so dass eine reflexive Einschätzung der Trag- und Reichweite einzelner Interpretationen möglich wurde. Bei der Benennung und Zuweisung von Kodes wurde zunächst nah am Material gearbeitet, um das Abstraktionsniveau gegenüber den Texten nicht vorschnell zu groß werden zu lassen. Ergänzend wurden Memos angelegt, um die interpretativen Zwischenschritte festhalten und in das Codesystem einfließen lassen zu können.

Wie oben dargelegt, zielt die interpretative Rekonstruktion des städtischen Europadiskurses jedoch nicht »nur« darauf ab, die lokale Strukturiertheit europäischer Wirklichkeit aufzuzeigen. Vielmehr geht es auch und insbesondere darum, die politische Handlungswirksamkeit dieses Diskurses zu erfassen. Dazu wurde die lokalpolitische Aneignung und Umsetzung der *europäischen Feinstaubrichtlinie* (96/62/EG und 2008/50/EG) analysiert, die seit Inkrafttreten im Januar 2005 europaweite Grenzwerte unter anderem für Kleinstpartikel (den sogenannten Feinstaub) in der Umgebungsluft definiert. Kommt es zu einer zu häufigen Überschreitung des Tageshöchstwertes innerhalb eines Jahres bzw. zur Überschreitung des Jahresmittelwertes, was in Frankfurt seit 2005 regelmäßig der Fall war, besteht seitens der betroffenen Kommune die Pflicht in Zusammenarbeit

7 Um ein Beispiel zu nennen: Das (auf der sprachlichen Oberfläche manifeste) Narrativ, die Städte und Gemeinden seien unter den Bedingungen der europäischen Integration in ihren Handlungsspielräumen weitgehend determiniert, da ihnen nur die Aufgabe der formalen Umsetzung supranationaler Beschlüsse zufalle, ließe sich auf ein (als solches nicht unmittelbar artikuliertes) Deutungsmuster zurückführen, wonach die Beziehung zwischen Stadt und EU als »Hierarchie« imaginiert wird. Im Bereich der interpretativen Stadtforschung findet sich ein ähnliches Verständnis bei Christmann (2006, S. 600), die das Konzept des *Topos* verwendet, um jene »Deutungsmodelle« zu ermitteln, die den Mitgliedern einer (städtischen) Gemeinschaft »zur gesellschaftlichen Orientierung dienen«.

mit der zuständigen Landesregierung, Luftreinhalte- und Aktionspläne zu erstellen, die Daten zur Belastungssituation, zu den Quellen der Schadstoffe sowie kurz- und mittelfristige Gegenmaßnahmen enthalten sollen (Haus/Zimmermann 2007). Für das hier verfolgte analytische Unternehmen eignet sich die Feinstaubrichtlinie in besonderer Weise, da sie einerseits in den betroffenen Städten einen gerichtlich einklagbaren Handlungsbedarf erzeugt und andererseits weitreichende Spielräume hinsichtlich der lokalpolitischen Reaktionsweisen eröffnet. Zudem ist ›der Feinstaub‹ auf das engste mit europäischer Politik verknüpft, was sich daran zeigt, dass der Begriff vor Inkrafttreten der Richtlinie in den Zeitungsartikeln und Plenardebatten Frankfurts (und vermutlich auch anderer Städte) nahezu vollständig abwesend ist. Die Richtlinie erzeugt somit einen neuen Problem- und Handlungsbereich, der jedoch nicht in einer selbstevidenten Naturalform existiert, sondern sinnhaft in das städtische Geschehen eingepasst werden muss – ein Prozess, der (so die Annahme) maßgeblich durch das stadtspezifische Wissen über Europa strukturiert wird (und welches selbst wiederum reproduziert wird durch die Thematisierung der Feinstaubrichtlinie). Es wird somit davon ausgegangen, dass die lokalpolitische Aneignung des Feinstaub in Deutungsmuster eingebunden ist, die auch die sinnhafte Konstruktion der EU in der jeweiligen Stadt reguliert, womit sich der Zusammenhang als gegenseitiges Bedingungsverhältnis beschreiben lässt (was freilich nicht bedeutet, dass ›der Feinstaub‹ nicht auch andere städtische Diskurse bspw. im Bereich der Umweltpolitik kreuzt).

Zur Rekonstruktion der lokalpolitischen Umsetzung der Feinstaubrichtlinie wurde eine zweite Materialerhebung durchgeführt, die wiederum auf den Lokalteilen der drei genannten Tageszeitungen, den Protokollen der Stadtverordnetenversammlung und zentralen Policy-Dokumenten der lokalen Umwelt- und Verkehrspolitik basierte. Es wurden alle Texte aus den Jahren 2004 bis 2011<sup>8</sup> aufgenommen, die den Begriff ›Feinstaub‹ oder entsprechende Komposita enthalten, was ein Korpus aus 421 Zeitungsartikeln, 45 Plenarprotokollen und zehn Policy-Dokumenten entstehen ließ. Die Rekonstruktion der politischen Aushandlungsprozesse erfolgte in Form einer interpretativen Prozessanalyse (vgl. Nullmeier 2013, S. 35 ff.), in deren Zuge die in der lokalen Debatte hervorgebrachten Erzählungen hinsichtlich der Problemdefinitionen, Ursache-Wirkungs-Beziehungen und umwelt- bzw. verkehrspolitischen Maßnahmen systematisiert wurden. Dabei wurden die im Einzelnen artikulierten Argumente, wie mit dem Problem des Feinstaub umzugehen sei, dezidiert im Lichte der zuvor herausgearbeiteten Deutungsmuster des städtischen Europadiskurses gelesen: Die Leitfrage lautete, ob und inwiefern das europapolitische Wissen Frankfurts erklären hilft, weshalb sich bei der Richtlinienumsetzung bestimmte Argumente und Vorschläge als ›angemessen‹ und ›zielführend‹ gegen andere Optionen durchzusetzen vermochten. In den folgenden beiden Abschnitten werden die empirischen Teilanalysen präsentiert und systematisch aufeinander bezogen.

8 Der Beginn des Untersuchungszeitraums gründet auf dem Befund, dass im Jahre 2004 (angesichts des bevorstehenden Inkrafttretens der verbindlichen Grenzwerte) ›der Feinstaub‹ bzw. ›die Feinstaubrichtlinie‹ erstmals systematisch in den Debatten Frankfurts aufgegriffen wurde. Das Ende des Zeitraums fällt auf ein Jahr, in dem die Bearbeitung der Richtlinie in Form zentraler verkehrs- und umweltpolitischer Maßnahmen als weitestgehend konsolidiert gelten kann.

## Frankfurts Europa

Im Zuge der Analyse des Frankfurter Europadiskurses konnten verschiedene Deutungsmuster rekonstruiert werden, die als »grundlegende und großflächige Sinneinheiten« (Nullmeier 2011, S. 330) das Reden über Stadt und Europa regulieren. Zur Systematisierung dieser Strukturmuster wurden fünf Gruppen gebildet, die sich im Laufe der Analyse als distinkte Sinnbereiche abgezeichnet haben: *Selbst- und Fremdbezüge* im Sinne verdichtender Charakterisierungen der EU oder der eigenen Stadt im Kontext Europas, *die Stadt im Konzert der europäischen Städte* im Sinne einer Verortung der Stadt innerhalb der lokalen Ebene, *die Relationierung von Interessen* im Sinne eines Inbeziehungsetzens von lokalen und supranationalen Anliegen, *die Konstruktion von Handlungskapazitäten* im Sinne der Konturierung von städtischen Spielräumen und Determinierungen innerhalb des Mehrebenensystems sowie *die europäische Integration als Wandlungsprozess* im Sinne einer Einpassung der Vergemeinschaftung in städtische Vergangenheits- und Zukunftsbezüge. Diese Gruppen wurden aus dem Material heraus gebildet und sind somit nicht als deduktiv definierte Analysekatoren zu verstehen. Wie für die interpretative Forschung insgesamt gilt somit auch für den vorliegenden Beitrag, dass die vorgeschlagene Systematisierung keine allumfassende oder »objektive« Ordnung des Materials darstellen kann und soll. In den folgenden Ausführungen werden die empirischen Einsichten anhand direkter Zitate aus dem Material skizziert. Um die Reichweite der Deutungsmuster zu belegen, wird auf exemplarische Belegstellen aus möglichst unterschiedlichen thematischen Zusammenhängen zurückgegriffen. Dabei liegt der Fokus auf den als dominant identifizierten Deutungsmustern, weshalb der Frankfurter Europadiskurs bisweilen homogener erscheinen mag, als er »tatsächlich« ist. Da es im vorliegenden Beitrag jedoch in erster Linie um die Erzeugung eines lokalpolitischen Möglichkeitsraums und damit letztlich um die Machtwirkungen diskursiver Ordnungen geht, erscheint die Fokussierung auf die zentralen Deutungsmuster nicht als analytische Engführung, sondern im Gegenteil als Schlüssel zur Ermittlung der Wirkmächtigkeit kollektiver Wissensformationen.

Im Hinblick auf die *Selbst- und Fremdbezüge* finden sich im Europadiskurs Frankfurts zahlreiche Passagen, in denen europäische Elemente zu konstitutiven Bestandteilen des städtischen Selbstverständnisses erhoben werden. Am deutlichsten tritt dies bei der Thematisierung der Europäischen Zentralbank (EZB) hervor, die nicht nur das »Standing [Frankfurts] als Finanzplatz« untermauert (Stadtkämmerer Uwe Becker, StvV, 15.11.2007), sondern vor allem auch garantiert, dass »Frankfurt seinen Rang als Metropole [...] selbstbewusst behaupten« könne (FAZ, 6.6.2009). Die Stadt beherberge eines der »sichtbarsten europäischen Symbol[e]« (FAZ, 20.6.2009), das als »Alleinstellungsmerkmal« (FR, 25.11.2011) die Stadt aus der anonymen Masse der europäischen (Finanz-)Zentren emporhebe. Noch gesteigert findet sich dieses Deutungsmuster im Kontext des Neubaus der EZB im Frankfurter Ostend: »Was der Eiffelturm für Paris, wird von 2014 an das EZB-Hochhaus für Frankfurt sein« (FAZ, 19.12.2009). Die Reklamation einer geradezu symbiotischen Beziehung zwischen Stadt und Europa ist indes nicht auf die EZB beschränkt. Ebenso zeigt man sich stolz auf den »Frankfurter EU-Politiker Daniel Cohn-Bendit« (FR,

4.10.2007), der innerhalb der Stadt noch immer als »außerordentlich populäre[r]« Politiker bekannt sei (FAZ, 23.8.2005), oder auf Walter Hallstein, der im Zuge der Thematisierung des jährlich vergebenen Walter-Hallstein-Preises wiederholt in seiner Doppelfunktion als Gründungsrektor der Goethe-Universität und als erster Präsident der Europäischen Kommission genannt wird (u.a. FNP, 29.10.2005; FAZ, 27.3.2007; FR, 25.1.2007). Jenseits institutioneller und personeller Verflechtungen werden schließlich die gemeinsamen Werte der Vielfalt und Integration herausgestrichen, die als konstitutiv sowohl für Frankfurt als auch für den europäischen Integrationsgedanken dargestellt werden. So wird etwa der EU-Beitritt von Rumänien und Bulgarien im Januar 2007 aus der Sicht von »über 2700 Bulgaren und Rumänen« geschildert, »denen Frankfurt zur Heimat wurde« (FR, 3.1.2007). Daneben seien auch ungarische Bürger »unter uns«, und zwar nicht erst »seit anderthalb Jahren unter uns EU-Europäern [d.h. seit dem EU-Beitritt Ungarns im Jahre 2004, Anm. d. A.], sondern seit Jahrzehnten unter uns Frankfurtern« (FAZ, 4.11.2005). Der Beitritt neuer Länder zur EU erscheint hier als gleichsam nachholender Schritt, der die lebensweltliche Realität der immer schon internationalen Stadt lediglich nachvollzieht. Staatsbürger eines anderen Landes und gleichzeitig »Frankfurter« sein – »solche Kombinationen sind eigentlich typisch für diese Stadt« (FR, 24.1.2007). All dies kulminiert in dem Selbstanspruch, mindestens »Europastadt« (FNP, 30.8.2007; FAZ, 20.3.2009; FR, 24.7.2009) in der »Mitte Europas« (FR, 2.7.2009) und »im Herzen von Europa« (FNP, 15.5.2009) zu sein, wenn nicht gar »Hauptstadt Europas« (FAZ, 12.9.2007). Kurzum: Frankfurt sei die Stadt, »die wie kaum eine andere in Deutschland für ein vereintes Europa und europäische Errungenschaften steht« (FAZ, 9.6.2009).

Mit dem Rekurs auf Alleinstellungsmerkmale, die die Stadt gegenüber anderen auszeichneten, wird bereits ersichtlich, dass der Europadiskurs Frankfurt tendenziell als ein Individuum konstruiert, das sich aus dem *Konzert der europäischen Städte* emporhebt. Neben der EZB, die als »weit sichtbares Markzeichen der Stadt« (Klaus Oesterling, SPD, Stvv, 27.1.2005) »in der ganzen Welt Aufmerksamkeit erregen« würde (FAZ, 18.12.2009), wird eine überlokale Beachtung der Stadt auch in anderen Feldern beansprucht. So habe man sich ein ökologisches Image erarbeitet, das »europaweit sicherlich Champions League« sei (FAZ, 6.6.2009) und dazu führe, dass »Europa von seinen verschiedenen Ecken aus künftig auf Frankfurt blickt und allen einfällt: Das haben die am Main gut hingekriegt« (FR, 31.7.2009). Gleiches gelte für den öffentlichen Personennahverkehr, dessen »Entwicklung hier [in Frankfurt] in ganz Deutschland mit Spannung verfolgt« werde (FAZ, 23.8.2005), so dass sich die Möglichkeit eröffne, ein »Frankfurter Modell« (FR, 25.4.2007) der Ausschreibungspraxis unter den Bedingungen des europäischen Binnenmarkts zu etablieren.<sup>9</sup> Mit der Reklamation einer herausgehobenen Stellung geht zu-

9 Der Zusammenhang zwischen europäischem Vergaberecht und der Organisation des öffentlichen Personennahverkehrs ist ein typisches Beispiel, um die negativen Auswirkungen der europäischen Integration bzw. der Schaffung eines Binnenmarkts auf die Gestaltungsspielräume lokaler Gebietskörperschaften zu illustrieren (vgl. Münch 2006, S. 134 ff.; Sturm/Pehle 2012, S. 118 ff.). Im Europadiskurs Frankfurts wird dieser Zusammenhang indes kaum als Einschränkung thematisiert, sondern vielmehr als (willkommene) Möglichkeit, die Anpassungs- und Zukunftsfähigkeit der Stadt und städtischer Betriebe herauszustreichen.

gleich das Argument einer besonderen Verantwortung einher. Im Bereich der Klimapolitik etwa könne Frankfurt nicht nur als »Vorbild« für andere Städte dienen (FAZ, 5.6.2009), sondern durch das Aufzeigen von Regelungslücken auch »das europäische Denken beschleunigen« (FNP, 21.10.2005). Sei es angesichts der Vorreiterrolle und der Vorbildfunktion Frankfurts, so die rhetorische Frage eines Stadtverordneten, »nicht auch unsere Aufgabe, alle anderen, die nicht so hohe Ziele haben, mit in die Verantwortung zu nehmen?« (Yanki Pürsün, FDP, Stvv, 29.3.2007) All das gründe, so formuliert es die Umweltdezernentin im Kontext der Bewerbung um den Titel der Grünen Hauptstadt Europas, auf der »unglaubliche[n] Ausstrahlungswirkung« der Stadt, die sich am Beispiel der Passivhaustechnik zeige: »Wenn wir nachweisen, dass es technisch geht, wird es nachgeahmt« (FNP, 23.11.2009).<sup>10</sup> Im Bereich des klimabewussten Städtebaus könnten mithin »Lösungen entwickelt werden, die andere Städte übernehmen« könnten (FR, 11.2.2011). Daraus folge, dass Frankfurt »eine Verantwortung« nicht nur für die eigenen Belange, sondern auch »als Vorbild« innerhalb Europas habe (FNP, 23.11.2009). Eine politische Entwicklung in der Stadt (in diesem Falle die anstehende Oberbürgermeisterwahl) erscheint somit nicht allein als »irgendeine kommunalpolitische Entscheidung«, sondern immer auch als Konstituante der Zukunft Europas, da Frankfurt mit der künftigen Gestalt des Kontinents »eng verwoben [ist], mit der Europäischen Zentralbank, mit dem großen Anteil an Banken, den wir hier haben« (Lothar Reininger, Linke, Stvv, 10.11.2011).

Vor dem Hintergrund dieses Verhältnisses von Stadt und Europa wird verständlich, dass im Diskurs Frankfurts bei der *Relationierung von Interessen* auffallend selten auf manifeste Konflikte zwischen den Maßstabebenen verwiesen wird. Vielmehr dient die supranationale Agenda als Orientierungsrahmen für städtische Belange – wie etwa im Falle der Integrationspolitik, wo »Impulse« und »Wegmarkierungen der EU« bestünden, »an denen sich Frankfurt orientieren, gleichzeitig aber darüber hinausgreifen will« (FR, 2.10.2009). Europarechtliche Einflüsse werden zudem in den Bereichen der Flächennutzung und des Städtebaus identifiziert. Im Rahmen der Planung einer neuen Landebahn am Frankfurter Flughafen hätten die involvierten Akteure das »Versprechen [...] an die EU-Kommission« gegeben, die »Seveso-II-Richtlinie bei der Frage zu bedenken« (FAZ, 27.5.2005) – eine bemerkenswerte Formulierung angesichts der Rechtsverbindlichkeit der Richtlinie, die einen Mindestabstand zwischen Wohngebieten und Gewerbeflächen festschreibt. In einem anderen Fall habe die Richtlinie dazu geführt, dass ein Wohnbauprojekt in der Nähe des Industrieparks Höchst nicht realisiert werden könne, was jedoch nicht in ein akutes Problem lokaler Planungspolitik mündet, sondern als »Rückbesinnung auf den rechtsgültigen Bebauungsplan« gerahmt wird (FNP, 24.3.2011). Europarechtliche Anforderungen, die einen verbindlichen Rechtsrahmen für lokale Politik setzen, erscheinen im Frankfurter Diskurs nicht als fremde Zwänge, sondern als Orien-

10 Dieser Befund deckt sich mit einer Studie zur Frankfurter Klimapolitik, in der herausgearbeitet wurde, dass die Kommunikation von lokalen Maßnahmen vielfach in Form von Vorzeigeprojekten, an denen sich andere Städte orientieren könnten, erfolgt (Heinelt/Lamping 2015, S. 123 ff.). Eine besondere Rolle spielt dabei die Passivhausbauweise, die der Stadt als »Ausweis eigener Modernität und Zukunftsfähigkeit« diene (Heinelt/Lamping 2015, S. 254).

tierungsmarken, die eine grobe Richtung vorgeben, aber letztlich erst durch die Aktualisierung vor Ort eine Relevanz für die Stadt erhalten.

Die Thematisierung der europapolitischen Agenda als lokal auszudeutender Orientierungsrahmen legt es (aus diskursinterner Sicht) wiederum nahe, bei der *Konstruktion von Handlungskapazitäten* die Stadt als eine grundsätzlich selbstbestimmte Einheit zu imaginieren. Im Bereich des Städtebaus etwa sieht sich die wachsende Stadt auf der einen Seite von den EU-Bestimmungen zur Katastrophenabwehr »besonders heraus[ge]fordert« (FAZ, 6.10.2011), auf der anderen Seite jedoch mündet dies nicht in ein akutes Problem lokaler Planungspolitik, sondern in den Bedeutungsgewinn von »Nischenlösungen« (FNP, 18.3.2011), die durch ein kreatives Nutzen des »vorhandenen Ermessensspielraum[s]« (FAZ, 3.2.2005) verstärkt entwickelt werden müssten. Überhaupt werden im Frankfurter Diskurs europapolitische Programme und Bestimmungen mehrfach als Anlass genommen, um im städtischen Raum ein »Pilotprojekt« (FAZ, 4.6.2009, 11.9.2009; FNP, 26.3.2011) oder »Modellprojekt« (FAZ, 24.8.2005; FR, 25.8.2011, 31.8.2011) zu initiieren. Der sinnstiftende Fluchtpunkt ist dabei stets die Freiheit des eigenen Handelns, wie auch im Falle der bereits angesprochenen Organisation des Personennahverkehrs unter den Bedingungen eines europarechtlich liberalisierten Vergaberechts: Hieraus resultiere zwar ein »Anpassungsdruck« für die Stadt, doch könne man diesem angesichts der »guten Voraussetzungen, die Frankfurt hat«, optimistisch entgegenblicken und den damit verbundenen »Gefahren [...] auf Dauer widerstehen« (Oberbürgermeisterin Petra Roth, Stvv, 5.7.2007). In Anbetracht der Tatsache, »dass die EU den privaten Betrieb des Schienenverkehrs grundsätzlich erlaubt«, sei nunmehr »überfällig, dass die Politiker im Rathaus grundsätzlich festlegen, welche Bereiche der Daseinsfürsorge künftig noch Sache der Stadt sein sollen« (FR, 25.4.2007). Für die Frankfurter Kommunalpolitik stelle sich die Aufgabe, einen »Kern öffentlicher Dienstleistung mit guten Arbeitsbedingungen zu definieren – und zu verteidigen« (FR, 25.4.2007). Die EU bzw. die europäischen Marktliberalisierungen lösen somit auch in Frankfurt Reaktionsbedarfe aus, denen man jedoch dem Selbstverständnis nach nicht hilflos ausgesetzt ist – vielmehr zeigt man sich überzeugt, die Implikationen »kontrollieren«, unerwünschten Maßnahmen »widerstehen« und Bewährtes »verteidigen« zu können. Manifeste Probleme stellen sich allenfalls temporär ein, etwa wenn sich die Stadt bei öffentlichen Aufträgen mit »vergaberechtliche[n] Verzögerungen« (FAZ, 24.3.2009) und »Bremseffekte[n]« (FR, 30.4.2009) konfrontiert sieht. Alle kommunalrelevanten »EU-Beschlüsse in die Tat umzusetzen«, mache bisweilen »Mühe« (FAZ, 3.6.2009). Im Frankfurter Diskurs taugt dieser Umstand jedoch nicht als Anlass für eine grundsätzliche Kritik an der europäischen Integration oder eine Anklage überlokaler Determinierung. »Mit der Gründung der Europäischen Union«, so formuliert es die Oberbürgermeisterin, »war allen Kommunen klar, dass die Politik nicht einfacher wird« (Petra Roth, Stvv, 29.1.2009). Somit gilt es aus Frankfurter Sicht, die lokale Selbstbestimmung eben unter sich verändernden Rahmenbedingungen aufrechtzuerhalten.

Mit der Problematisierung der europarechtlichen Bremseffekte ist schließlich eine letzte Gruppe an diskursiven Deutungsmustern angesprochen, die sich auf die Thematisierung der *europäischen Integration als eines Wandlungsprozesses* bezieht. In Frankfurt

erscheinen die europapolitisch induzierten – genauer: die europapolitisch umrahmten – Veränderungen lokaler Begebenheiten weniger als oktroyierter Zwang denn als Ausdruck lokaler Dynamik und Modernität.<sup>11</sup> Da sich die EU die Zukunft des Kontinents »als Ensemble von Metropolregionen über nationale Grenzen hinweg« vorstelle (FR, 9.10.2009), habe sich Frankfurt durch eine Kooperationsvereinbarung mit den Kommunen des Rhein-Main-Gebiets in einer Region formiert, »die sich aufmacht in die Zukunft« (FR, 22.7.2009) und sich der gemeinsamen »Zukunftsaufgabe[n]« annehme (Stadtkämmerer Uwe Becker, Stvv, 8.10.2009). »Sehr früh auf die neuen Zeiten eingestellt« (FAZ, 23.8.2005) habe man sich zudem durch die Gründung einer Nahverkehrsgesellschaft, die im Jahre 2001 »bereits mit Blick auf die Brüsseler Debatte«, in der sich eine entsprechende EU-Regelung abzeichnete, erfolgt sei (FR, 25.4.2007). Rückblickend wird diese »Innovationsfreude« Frankfurts als »mutige[r] Schritt« charakterisiert, für den die Stadt »belohnt worden [ist] – und zwar mehr, als die Entscheidungsträger seinerzeit erwartet haben« (FR, 31.8.2011). Das Motiv, schnell und Vorreiter in einer sich wandelnden Welt zu sein, markiert dabei ein grundlegendes diskursives Motiv: Frankfurt sei »als eine der ersten Städte« dem von der Europäischen Kommission gegründeten Konvent der Bürgermeister beigetreten (Umweltdezernentin Manuela Rottmann, Stvv, 29.1.2009), »Frankfurt war eine der ersten Unterzeichnerinnen« einer Klimaschutzvereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und mehreren hundert Städten (FAZ, 3.6.2009), und ein Frankfurter Speditionsunternehmen habe eine neue Betriebsstätte inklusive eines neuen Tiefkühlagers eröffnet – »dem ersten nach neuer EU-Norm, das es in Europa überhaupt gibt« (FR, 3.9.2005). An diesen Stellen spielt die Frage nach den inhaltlichen Implikationen des schnellen Agierens eine nachgeordnete Rolle – wichtiger scheint zu sein, dass Frankfurt schneller als andere Städte ist. Damit ist das städtische Handeln tendenziell nach außen gerichtet und zielt mithin auf Reputationsgewinne jenseits lokaler Grenzen, was im Einklang steht mit dem oben skizzierten Selbstverständnis Frankfurts als einer individuell herausragenden und stilbildenden Stadt.

## Frankfurts Feinstaub

Die im vorausgegangenen Abschnitt rekonstruierten kollektiven Deutungsmuster lassen sich als diskursiv erzeugte und prozessierte Wissensbestände begreifen, die einerseits das Reden über Stadt und Europa im sozialräumlichen Zusammenhang Frankfurts regulieren sowie zugleich einen spezifischen lokalpolitischen Möglichkeitsraum konstituieren, der die Maßstäbe für einen sachlich und normativ angemessenen Umgang mit europapolitischen Anforderungen bereithält. Exemplarisch lässt sich dies anhand der Umsetzung der EU-Feinstaubrichtlinie skizzieren, die ab Frühjahr 2004 angesichts der regelmäßigen

11 Die Imagination Frankfurts als eine stetig im Wandel befindliche, fortschrittliche und zukunftsfähige Stadt scheint kein Spezifikum des lokalen Europadiskurses zu sein, vielmehr findet sich dieses Deutungsmuster auch in anderen Bereichen der städtischen Lebenswirklichkeit (vgl. Barbehön et al. 2015, S. 83 ff.; Heinelt/Lamping 2015, S. 128 ff.).

Grenzwertüberschreitungen eine zentrale Stellung innerhalb der lokalpolitischen Debatte Frankfurts einnimmt. Grundsätzlich fällt dabei auf, dass im Falle der Feinstaubdebatte Dissonanzen und widerstreitende Erzählungen im Vergleich zum städtischen Europadiskurs sehr viel deutlicher hervortreten, so dass der Feinstaubdiskurs als weniger homogenes Ensemble gelten muss. Zugleich ist jedoch bemerkenswert, dass auch die gegenüber einer umfassenden lokalen Feinstaubpolitik kritisch eingestellten Stimmen die EU-Richtlinie nicht als Gelegenheit nutzen, um die lokalpolitischen Implikationen europäischer Politik zu problematisieren und ein negatives Bild der EU zu zeichnen – was als weiteres Indiz für die Wirkmächtigkeit der oben dargestellten Strukturierung des städtischen Wissens über Europa gelten kann.

Die Frühphase der Frankfurter Debatte ist durch eine zweifache Bewegung gekennzeichnet, die einerseits einen europarechtlichen Handlungsdruck ausmacht, andererseits jedoch das Phänomen des Feinstaubes von seinem supranationalen Ursprung entkoppelt: »Die Stadt steht unter Handlungsdruck, denn es geht um Immissionen, die krebserregend sind«, sagt Ulrich Schöttler, Leiter der Straßenverkehrsbehörde, und drückt aufs Tempo« (FR, 2.3.2004). Innerhalb der Stadt sei es »unstrittig«, dass »trotz der erheblichen technischen Verbesserungen beim Verbrauch und Schadstoffausstoß der Fahrzeuge die Luftqualität in und um Frankfurt nach wie vor unbefriedigend ist« (FNP, 6.12.2004). Gemäß dieser Deutung wird durch die EU-Richtlinie kein gänzlich neues Problem generiert. Vielmehr würden »die Frankfurter schon seit Anfang der 90er Jahre« das Thema Luftreinhaltung bearbeiten (FR, 4.1.2005), würden die Bürger die Verschmutzung der Luft »seit Jahren zu Recht beklagen« (FR, 13.10.2005), würde man in Frankfurt schon »seit Jahren« an einer Reduzierung des Verkehrsaufkommens arbeiten (FAZ, 13.11.2004; FR, 10.1.2005) – die Richtlinie passe sich entsprechend reibungslos in die »jahrzehntelangen Bemühungen im Bereich der Luftreinhaltung« der Stadt ein (Umweltamt Frankfurt 2011, S. 3). Die Frankfurter Reaktionen auf die EU-Richtlinie basierten in diesem Sinne auf einer »nüchterne[n] Feststellung: Hier gibt es ein Feinstaubproblem. Dieses Feinstaubproblem führt zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen, und wir müssen etwas dagegen tun« (Martin Daum, CDU, Stvv, 28.8.2008). Die für den Frankfurter Europadiskurs insgesamt prägende Figur, europapolitische Impulse als ein *genuin lokales Anliegen* anzueignen, findet sich somit auch im Falle der Feinstaubrichtlinie.

Darüber hinaus gibt sich in der Debatte die Überzeugung *weitreichender lokaler Handlungskapazitäten* zu erkennen. So schaffe die EU-Richtlinie einen »Handlungsrahmen« (Planungsdezernent Edwin Schwarz, Stvv, 25.3.2004), um eine »optimale Lösung für unsere Stadt« zu finden (Helmut Heuser, CDU, Stvv, 25.3.2004). Die Umweltdezernentin (Jutta Ebeling, Stvv, 24.2.2005) zeigt sich entsprechend zuversichtlich, »dass wir in drei Jahren sagen können, auch das Problem des Feinstaubes in der Stadt Frankfurt bewältigt zu haben«. Die Betonung inhärenter Grenzen des Handelns spielt dabei bestenfalls eine nachgeordnete Rolle und findet es entsprechend schwer, Anschlussfähigkeit im Diskurs herzustellen (siehe hierzu unten). Dies gilt bemerkenswerterweise auch angesichts der Tatsache, dass sich die lokale Feinstaubbelastung als komplexe Melange aus Rußpartikeln durch Dieselverkehr, Reifen-, Brems- und Kupplungsabriebe, Industrie- und Hausbrand, regionaler Hintergrundbelastung und Ferneinträgen darstellt (vgl. Haus/Zimmer-

mann 2007, S. 249 ff.). Gleichwohl hält bereits der erste Zeitungsartikel zum Thema unmissverständlich fest: »Hauptquelle für die gesundheitsgefährdenden Mini-Teilchen sind der Ruß aus Diesel-Abgasen, aber auch Reifen-Abrieb und aufgewirbelter Schmutz« (FNP, 2.2.2004). Dabei erfolgt die Beweisführung neben Verweisen auf örtliche Messergebnisse und Berechnungsmodelle auch unter Bezugnahme auf gleichsam selbstevidente und unwiderlegbare Alltagserfahrungen: »Verkehrsprobleme liegen auf der Hand und sind für jeden deutlich sichtbar« (Umweltamt Frankfurt 2004, S. 28). Angesichts dieser eindeutigen Problemkonstellation zeigt man sich jedoch nicht nur überzeugt ob der Problemlösungsfähigkeit, sondern auch ob der *Schnelligkeit und Innovationskraft der Stadt*: Statt politischen Strategien aus der »verkehrspolitische[n] Steinzeit« (Horst Schäfer, FAG) brauche Frankfurt »neue innovative Lösungen« (Helmut Heuser, CDU), damit die Stadt »mit leuchtendem Beispiel« vorangehen könne (Umweltdezernentin Jutta Ebeling, jeweils Stvv, 25.3.2004).

Der Anfang des Jahres 2005 seitens der Landesregierung vorgelegte Luftreinhalteplan, der angesichts der Grenzwertüberschreitungen aufgestellt werden musste (vgl. Umweltministerium Hessen 2005), wird diesen Maßstäben aus städtischer Sicht indes nicht gerecht. Die im Luftreinhalteplan vorgesehene Intensivierung der Feinstaubmessungen, die zu einem vollständigeren Bild der lokalen Belastungssituation führen soll, erscheint in der Debatte Frankfurts weniger als Strategie zur Minimierung von Informationsdefiziten denn als problematisches Ausbremsen einer handlungsfähigen und -willigen Kommune. Anstatt sich »auf der Ebene der Messung aufzuhalten«, müsse man zügig »zu den eigentlichen Punkten [...] kommen« (Stefan Majer, Grüne, Stvv, 16.6.2005), denn »jeder muss an seinem Platz etwas dafür tun, dass wir eine saubere Luft bekommen« (Markus Frank, CDU, Stvv, 24.2.2005). In ähnlicher Weise wird die Absicht, den motorisierten Individualverkehr auf umweltverträgliche Transportmittel zu verlagern und den öffentlichen Nahverkehr auszubauen, als zu langfristig angelegte Strategie kritisiert: Der Maßnahmenkatalog »bringt etwas, aber nicht schnell«, heißt es seitens des Leiters der Straßenverkehrsbehörde (FAZ, 13.11.2004).

Vor diesem Hintergrund beschließt die Stadt kurz darauf, bei den Fahrzeugen städtischer Betriebe *Rußpartikelfilter* nachzurüsten bzw. bei der Neuanschaffung eine entsprechende technische Ausstattung prioritär zu berücksichtigen. Mit dieser Selbstverpflichtung sei das städtische Entsorgungsunternehmen (FES) in den Worten des umweltpolitischen Sprechers der CDU-Fraktion »mal wieder ganz weit vorn« (FNP, 11.5.2005), was insofern zum Unternehmen passe, da die FES »bei der Reduzierung schädlicher Abgase stets Vorreiter gewesen« sei (FAZ, 31.1.2007). Gleiches gelte für die städtische Verkehrsgesellschaft (VGF), deren Beschluss, fortan auf schadstoffarme Fahrzeuge zu setzen, Ausdruck von »Verantwortung« und »Weitsicht« sei: »Andere reden – wir haben längst gehandelt« (FR, 15.4.2005). Die Selbstverpflichtung auf diesen »europaweit herausragende[n] Umweltstandard« (Umweltdezernentin Manuela Rottmann, Stvv, 28.8.2008), der die »Einmaligkeit« Frankfurts untermauere (FAZ, 14.11.2006), könne gar als »ein bundesweites Modell« fungieren (FR, 9.7.2005). Die Stadt, ihrem »Vorbildcharakter« gerecht werdend, gehe somit »mit gutem Vorbild voran«, heißt es aus dem Umweltdezernat (FNP, 18.1.2006).

Im Lichte des Frankfurter Europadiskurs betrachtet wird verständlich und mithin interpretativ erklärbar, wie es zur Durchsetzung dieser Maßnahme kommen konnte. Einerseits ist eine Selbstverpflichtung städtischer Betriebe sicherlich mit überschaubaren Kosten verbunden, was die Option als grundsätzlich gangbaren Weg erscheinen lässt, andererseits jedoch (und aus diskursanalytischer Sicht bedeutsamer) lässt sich die Entscheidung für eine technische Aufrüstung nahtlos in die den Frankfurter Europadiskurs insgesamt prägende Fortschrittserzählung einpassen. Eine Selbstregulierung bei der Aufrüstung bzw. Anschaffung von Fahrzeugen erscheint als gleichsam willkommene Möglichkeit, um der *Modernität, Besonderheit und dem Vorbildcharakter der Stadt* Nachdruck zu verleihen – die erwartete Auswirkung auf die Feinstaubbelastung spielt hier bezeichnenderweise keine Rolle. An dieser Stelle lässt sich somit die strukturierende Wirkung des Frankfurter Europadiskurses erkennen, der bestimmte politische Vorschläge und damit verbundene Argumentationsleistungen als plausibel erscheinen lässt und diesen eine gleichsam natürliche Überzeugungskraft verleiht. Dies lässt sich nicht zuletzt daran erkennen, dass sich in der Frankfurter Debatte im Hinblick auf die technische Aufrüstung von Fahrzeugen keinerlei skeptische oder gar kritische Stimmen finden lassen.

Eine analoge Interpretation des Geschehens lässt sich im Hinblick auf die *Umweltzone* anstellen, die als weitreichendste Maßnahme der Frankfurter Feinstaubpolitik gelten kann. Eingang in die Debatte findet der Vorschlag eines innerstädtischen Zugangsverbots für Fahrzeuge mit hohem Schadstoffausstoß durch einen Verweis auf die Pläne der Stadt Berlin, die mit der Umweltzone »für den Fall der Fälle schon einen konkreten Plan in der Schublade« habe, den man (so die Meinung eines Stadtverordneten der Grünen) »für Frankfurt ernsthaft prüfen sollte« (FNP, 12.2.2005). Daraufhin erwidert die Umweltdezernentin (Jutta Ebeling, Stvv, 24.2.2005), dass die in Berlin geplante Umweltzone – »damit wir nicht zu beschämt sind« – allein für die niedrigste Abgasnorm gelte und damit nur die »ganz alte[n] Dreckschleudern« aus dem Verkehr ziehen würde. Zudem sei in der Hauptstadt bei der schrittweisen Verschärfung der Bestimmungen »ein so langer zeitlicher Horizont gewählt worden, dass er für die Lösung unserer aktuellen Frage nicht in Betracht kommt« – stattdessen müsse Frankfurt »sehr zügig« ein eigenes Modell entwickeln (Stefan Majer, Grüne, Stvv, 16.6.2005). Die Thematisierung der Umweltzone ist somit von zwei Deutungsmustern durchzogen, die für den Frankfurter Europadiskurs insgesamt kennzeichnend sind: das Motiv des *schnellen Handelns* sowie das der besonderen *Fortschrittlichkeit* – Selbstansprüche, die aus Sicht Frankfurts »beschämenderweise« durch die Pläne der Bundeshauptstadt zumindest zeitweise herausgefordert werden. Daher scheint es angesagt, noch schneller einen noch weitreichenderen Weg einzuschlagen, schließlich habe Frankfurt »einen Ruf als wirtschaftlich prosperierende und ökologisch fortschrittliche Stadt zu verteidigen« (Umweltdezernentin Manuela Rottmann, Stvv, 28.8.2008).

Im Kontrast zur Aufrüstung von Rußpartikelfiltern sehen sich die Pläne zur Ausweitung einer Umweltzone in der Frankfurter Innenstadt jedoch auch dezidiert *kritischer Stimmen* entgegen. Aus Sicht der Industrie- und Handelskammer Frankfurt seien lokale Maßnahmen aufgrund der »hohe[n] Grundbelastung« von begrenzter Wirkung, weshalb eine »bundesweit[e]« Lösung erfolgsversprechender sei (FR, 27.10.2005). Die auch nach

den ersten verkehrspolitischen Eingriffen unverändert hohe Feinstaubbelastung mache deutlich, »dass die Städte die an sie gestellten Anforderungen nicht erfüllen können«, weshalb man zunächst abwarten solle, um »zu einer gemeinsamen Lösung mit dem Umland zu kommen« (FR, 27.10.2005). In die gleiche Kerbe schlägt die FDP, die eine »Schiikanisierung der Autofahrer« ausmacht und den Vorschlag als »Aktionismus« und »Placebo« kritisiert (FNP, 9.11.2005). Vor dem Hintergrund des Frankfurter Europadiskurses findet es diese Kritik jedoch schwer, als angemessene und sinnvolle Position auf eine breite Resonanz zu stoßen, stehen die ihr zugrundeliegenden Argumente doch in einem offensichtlichen Konflikt mit den kollektiven Deutungsmustern einer handlungs- und innovationsfähigen Stadt, die sich in ihrem Umgang mit einer europäischen Richtlinie – genauer: in ihrem Umgang mit dem europapolitisch umrahmten »Frankfurter Feinstaub« – aus der anonymen Masse der Städte stilbildend emporheben muss und will. Die Abhängigkeit der lokalen Feinstaubbelastung von Witterungsverhältnissen und Ferneinträgen wird freilich auch seitens der Fürsprecher der Umweltzone nicht bestritten, als Argument gegen lokales Handeln allerdings nicht akzeptiert: »Alle reden vom Wetter – wir wollen handeln, da, wo es möglich ist«, heißt es seitens der Umweltdezernentin (FAZ, 9.2.2006). »Natürlich gibt es auch andere Feinstaubverursacher«, ergänzt ein Stadtverordneter der CDU-Fraktion in Richtung der FDP, »aber das heißt doch nicht, dass man nicht zunächst einmal da ansetzen muss, wo man ansetzen kann« (Martin Daum, CDU, Stvv, 28.8.2008). Vor diesem Hintergrund wird nachvollziehbar, weshalb sich die Umweltzone im lokalpolitischen Raum trotz verschiedener Einwände als angemessener Weg durchzusetzen vermag und Mitte des Jahres 2008 mit der Landesregierung in Form eines Aktionsplans vereinbart wird (Umweltministerium Hessen 2008, S. 35 ff.).

Ein ähnliches Debattenmuster lässt sich in der Phase nach der Entscheidung für eine Umweltzone identifizieren. Nachdem die Fahrverbote im September 2008 implementiert und im Januar 2010 auf weitere Schadstoffklassen ausgeweitet wurden, zeichnet die Entwicklung der Feinstaubwerte an den Messstationen ein bestenfalls ambivalentes Bild. Als die Kritiker der Maßnahme dies zum Anlass nehmen, um die Ineffektivität von Verkehrsbeschränkungen herauszustreichen, wird in der Zeitungsberichterstattung ein gewisses Befremden gegenüber dieser Haltung deutlich: Obgleich eine innerstädtische Messstation im Herbst 2011 erneut zahlreiche Überschreitungen der Grenzwerte aufzeige, spreche sich die FDP »dennoch dafür aus, die Umweltzone wieder abzuschaffen« (FNP, 16.11.2011). Die Umweltzone »wirkt bisher nicht in großem Stil« und sei »auch nicht das Allheilmittel. Nur gar nichts zu tun, wie die FDP letztlich empfiehlt – das kann auch keine Lösung sein«, richtet sich ein Kommentar in der FAZ (1.3.2011) explizit an die Adresse der Kritiker.

Zugleich lässt sich seitens der Fürsprecher eine Umdeutung der Maßnahme beobachten, wonach diese zunehmend in den Konturen eines *Modernisierungsimpulses* erscheint. So richte sich die Umweltzone nicht nur gegen die Feinstaubbelastung, sondern vor allem auch gegen die »nicht zukunftsfähig[en]« Fahrzeuge (Robert Lange, CDU, Stvv, 2.9.2010), um »die Luft insgesamt sauberer zu machen« (FNP, 3.2.2011). Dementsprechend sei die Effektivität der Umweltzone daran zu bemessen, ob »sich die Fahrzeugflotte schneller erneuert« als ohne eine entsprechende Regelung (FAZ, 30.12.2008). Die Maßnahme for-

ciere »die innovative, moderne und ökologische Erneuerung in der Pkw- und Lkw-Produktion« sowie die Entwicklung »moderne[r], ökologische[r] Wirtschaftsstrukturen« (Jan Klingelhöfer, SPD, Stvv, 28.8.2008), womit sich diese Deutung bisweilen direkt gegen die seitens wirtschaftsnaher Interessen geäußerten Einwände richtet. »Genau darauf«, so formuliert es die Umweltdezernentin, zielen die Umweltzone: »Der Fuhrpark soll moderner und schadstoffarmer werden«, es solle eine Entwicklung hin zu einer »andere[n] Mobilität« angestoßen werden, die als »Frankfurter Weg« die Umweltzone »effizienter und wirksamer« als andernorts mache (FR, 18.4.2008). Die mehrdeutige Entwicklung der Feinstaubwerte an den Messstationen tritt in dieser Phase der Debatte zunehmend in den Hintergrund, vielmehr wird die Sinnhaftigkeit der Maßnahme anhand der Maßstäbe der Modernität und des relativen Fortschritts gegenüber anderen Städten bemessen: »Die Stadt Frankfurt war eine der ersten Kommunen [...], die Umweltzonen eingerichtet hat«, berichtet die Oberbürgermeisterin nicht ohne Stolz (Petra Roth, Stvv, 8.10.2009). Darüber hinaus handele es sich um »eine der größten Umweltzonen in Deutschland« (Martina Feldmayer, Grüne, Stvv, 28.8.2008) bzw. »hinter Stuttgart« gar um die »zweitgrößte Zone bundesweit« (FR, 2.7.2008). Mit ihrem konsequenten Streben nach einer solchen Regelung sei es, so die sicherlich ironisch unterlegte Formulierung in einem medialen Jahresrückblick, »der gefühlten Landeshauptstadt Frankfurt« gelungen, »die Taufe eines neuen Begriffes (Feinstaubplakette)« zu vollziehen (FAZ, 31.12.2008). Vor diesem Hintergrund erscheint die Frankfurter Umweltzone trotz der mehrdeutigen Belastungssituation als lokaler Erfolg, womit sie zugleich gegenüber Einwänden auf der Basis vermeintlich objektiver Messwerte und dem Argument begrenzter Problemlösungskapazitäten immunisiert wird. Mehr noch: Die Frankfurter Umweltzone wird auch zwei Jahre nach ihrer Implementation trotz messtechnisch weiterhin nicht eindeutiger Auswirkungen als Modelllösung wahrgenommen, die »zu einer regionalen Umweltzone weiterentwickelt« werden müsse (Oberbürgermeisterin Petra Roth, Stvv, 1.7.2010) bzw. einer »Ausweitung« auf das Umland verdiene (FNP, 3.9.2010).

Bei der Einordnung dieser Umdeutungspraxis ließe sich sicherlich argumentieren, dass es sich hierbei um eine geschickte Strategie vor dem Hintergrund mehrdeutiger Entwicklungen der Feinstaubwerte seit der Einführung der Umweltzone handelt: Sprechen die Zahlen an den Messstationen keine eindeutige Sprache, so berufen sich die Befürworter der Umweltzone auf die Zulassungsstatistik, um die positive Wirkung der Maßnahme zu belegen. Auf der anderen Seite jedoch bleibt ein solch allgemeiner Verweis auf argumentative Strategien so lange ein unzureichendes analytisches Hilfskonstrukt, wie die Durchsetzungsfähigkeit dieser Argumentationsstrategien nicht vor dem Hintergrund eines spezifischen diskursiven Möglichkeitsraums in den Blick genommen wird. Hier macht die analytische Kopplung mit dem Frankfurter Europadiskurs deutlich, dass ein Argument, das die Umweltzone in die Deutungsmuster der Fortschrittlichkeit, Modernität und Einzigartigkeit der Stadt im Umgang mit ihrer eigenen Agenda einzupassen vermag, gleichsam natürlicherweise als sinnvolles und entsprechend überzeugendes Argument erscheinen muss – zumindest überzeugender als das Plädoyer, aufgrund inhärenter Grenzen lokalen Handelns nichts zu tun oder sich an den Strategien »der Städte« zu orientieren.

## Schlussbemerkungen

Der Beitrag fand seinen Ausgangspunkt in der Beobachtung einer zunehmenden Verflechtung zwischen der europäischen Integration und den lokalpolitischen Rahmenbedingungen von Städten und Gemeinden. Zugleich wurde argumentiert, dass ›die EU‹ nicht in Naturalform existiert, sondern als Produkt lokaler Diskurse zu verstehen ist. Mittels einer Analyse des Frankfurter Europadiskurses wurde rekonstruiert, welche kollektiven Deutungsmuster das Reden über Stadt und Europa im sozialräumlichen Kontext dieser Stadt strukturieren. Hiervon ausgehend wurde am Beispiel der Umsetzung der Feinstaubrichtlinie gezeigt, inwiefern sich ein so verstandenes europapolitisches Wissen als Möglichkeitsraum begreifen lässt, der über die Anschluss- und Durchsetzungsfähigkeit von Problemdefinitionen, Argumentationsstrategien und politischen Vorschlägen (mit-)entscheidet. Aus dieser Perspektive wird die in Frankfurt dominante Position, den Feinstaub als etwas Eigenes anzusehen, die Richtlinie möglichst zügig umsetzen zu wollen und mit weithin sichtbaren und fortschrittlichen Maßnahmen den Weg in die Zukunft zu weisen, hinsichtlich ihrer lokalen Wirkmächtigkeit nachvollziehbar, wenn sie im Lichte der kollektiven Deutungsmuster der Nähe von Stadt und Europa, der herausragenden und stilbildenden Stellung Frankfurts, der Verschmelzung von lokalen und supranationalen Anliegen, der Handlungsfähigkeit der Stadt im Mehrebenensystem, sowie des rastlosen Voranschreitens in die Zukunft interpretiert wird. Durch eine derartige analytische Verschränkung lässt sich somit *interpretativ erklären*, wie es in einer Stadt zu einer bestimmten Richtlinienumsetzung kommen konnte, während andere denkbare oder vorgeschlagene Wege nicht verfolgt wurden. Zwar lässt sich dabei (zumindest anhand des hier vorliegenden Materials) keine Aussage darüber treffen, ob die lokalpolitischen Akteure ihre Argumente und Vorschläge in strategischer Absicht oder auf der Basis unhinterfragter Grundüberzeugungen vorgebracht haben – es wird jedoch verständlich, weshalb sich vor dem Hintergrund des kollektiven Wissens der Stadt bestimmte Positionen gegen andere durchzusetzen vermochten. Insofern transzendiert der hier präsentierte Zugriff die Frage nach der relativen Erklärungskraft von Interessen und Ideen, indem in den Blick genommen wird, wie bestimmte Positionen vor dem Hintergrund kollektiver Sinnhorizonte überhaupt erst Anerkennung finden können (vgl. Hajer 2008, S. 219).

Eine solche Erklärung stadtpolitischer Reaktionsweisen im Mehrebenensystem darf jedoch nicht als kausalistisches Modell missverstanden werden, wonach eine spezifische Strukturierung eines diskursiven Feldes ein bestimmtes politisches Ergebnis determinieren würde. Vielmehr konstituieren kollektiv wirksame Symbolsysteme Kontingenzräume, die das politisch Angemessene und Machbare definieren und dabei stets verschiedene Möglichkeiten des (kreativen) Handelns erlauben. Die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Diskursen und politischen Entscheidungsprozessen ist somit in letzter Konsequenz eine empirische, die nach kontextspezifischen und interpretativ angelegten Antworten verlangt. Eine interpretative Erklärung ist dann nicht als allgemeingültige Ursache-Wirkungs-Beziehung zu verstehen, sondern als Versuch, »eine plausible Deutung des Geschehens im jeweiligen Bedeutungskontext [zu] geben« (Braun 2014, S.

83). Gegen die Annahme einer linearen Ursache-Wirkungs-Beziehung spricht zudem, dass die lokalpolitischen Prozesse der Richtlinienumsetzung nicht allein vom europapolitischen Wissen strukturiert werden, sondern – um eine Formulierung von Keller (2012, S. 70) zu adaptieren – »im Kreuzfeuer zahlreicher diskursiver Anrufungen« stehen. Zwar eignet sich die Feinstaubpolitik in besonderer Weise, um der lokalpolitischen Wirksamkeit von städtischen Europadiskursen auf den Grund zu gehen, ist der Begriff des Feinstaubes doch untrennbar mit der europäischen Luftreinhaltungspolitik verknüpft – gleichwohl sind Feinstaub und Feinstaubrichtlinie (vermutlich) ebenso eingebunden in lokal-spezifische Diskurse der Verkehrs- und Umweltpolitik, der technologischen Entwicklung, der politischen Verflechtungen im deutschen Bundesstaat und dergleichen mehr.

So besehen muss die in diesem Beitrag vorgenommene Verknüpfung von Europadiskurs und Feinstaubpolitik als eine spezifische und letztlich selbst kontingente Perspektivierung verstanden werden, die keine voll umfängliche und abschließende Interpretation erlaubt, sondern ein spezifisches (obgleich methodisch gut begründbares) Licht auf komplexe städtische Deutungs- und Aushandlungsprozesse wirft. Diese Einschränkung schmälert indes nicht die grundlegende Einsicht, dass eine diskursanalytische Betrachtung des Zusammenhangs von europäischer Integration und lokalen Dynamiken ein gewinnbringendes Unterfangen darstellt, um die fortdauernde Signifikanz von Städten und Stadtpolitik in Zeiten der Entgrenzung einschätzen können.

## Literatur

- Barbehön, M. (i.Vb.): Die Europäisierung von Städten als diskursiver Prozess. Kollektive Europavorstellungen und die Möglichkeitsräume lokaler Feinstaubpolitik in Frankfurt am Main und Dortmund.
- Barbehön, M./Münch, S./Haus, M./Heinelt, H. (2015): Städtische Problemdiskurse. Lokalpolitische Sinnhorizonte im Vergleich. Baden-Baden: Nomos.
- Berking, H./Löw, M. (Hrsg.) (2008): Die Eigenlogik der Städte. Neue Wege für die Stadtforschung. Frankfurt am Main und New York: Campus.
- Blatter, J. K./Janning, F./Wagemann, C. (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden: VS.
- Braun, K. (2014): Im Kampf um Bedeutung. Diskurstheorie und Diskursanalyse in der interpretativen Policy Analyse. In: Zeitschrift für Diskursforschung 2(1), S. 77–101.
- Christmann, G. B. (2006): Stadtdiskurse und städtische Identität am Beispiel von Dresden. Eine wissenssoziologische Diskursanalyse. In: Rehberg, K.-S. (Hrsg.): Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede. Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München 2004, Teilband 1. Frankfurt am Main und New York: Campus, S. 599–614.
- Diaz-Bone, R. (2006): Die interpretative Analytik als methodologische Position. In: Kerchner, B./Schneider, S. (Hrsg.): Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung. Wiesbaden: VS, S. 68–84.
- Dossi, S. (2012): How Cities Encounter Europe: Mechanisms and Modes. In: Exadaktylos, T./Radaelli, C. M. (Hrsg.): Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanization. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 160–177.
- Foucault, M. (2013): Archäologie des Wissens. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Frank, S./Gehring, P./Griem, J./Haus, M. (Hrsg.) (2014): Städte unterscheiden lernen. Zur Analyse interurbaner Kontraste. Frankfurt am Main und New York: Campus.
- Frank, S./Schwenk, J./Steets, S./Weidenhaus, G. (2013): Der aktuelle Perspektivenstreit in der Stadtsoziologie. In: Leviathan 41(2), S. 197–223.

- Gehring, P./Großmann, A. (2014): Constructing Discursive Differences. Towards a »Logic« of Cities. In: *Historical Social Research* 39(2), S. 103–114.
- Gottweis, H. (2003): Post-positivistische Zugänge in der Policy-Forschung. In: Maier, M. L./Nullmeier, F./Pritzlaff, T./Wiesner, A. (Hrsg.): Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse. Opladen: Leske + Budrich, S. 122–138.
- Hajer, M. A. (2008): Diskursanalyse in der Praxis: Koalitionen, Praktiken und Bedeutung. In: Janning, F./Toens, K. (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS, S. 211–222.
- Hamedinger, A./Wolffhardt, A. (Hrsg.) (2010): The Europeanization of Cities. Policies, Urban Change & Urban Networks. Amsterdam: Techne Press.
- Hastings, A. (1999): Discourse and Urban Change: Introduction to the Special Issue. In: *Urban Studies* 36(1), S. 7–12.
- Haus, M./Zimmermann, K. (2007): Die Feinstaubproblematik als Governance-Herausforderung für die lokale Umweltpolitik? In: Jacob, K./Biermann, F./Busch, P.-O./Feindt, P. H. (Hrsg.): Politik und Umwelt. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 39. Wiesbaden: VS, S. 243–261.
- Hawkins, B. (2015): Fantasies of subjugation: a discourse theoretical account of British policy on the European Union. In: *Critical Policy Studies*, 9(2), S. 139–157.
- Heinelt, H./Lamping, W. (2015): Wissen und Entscheiden. Lokale Strategien gegen den Klimawandel in Frankfurt am Main, München und Stuttgart. Frankfurt am Main und New York: Campus.
- Keller, R. (2011): Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen. Wiesbaden: VS.
- Keller, R. (2012): Der menschliche Faktor. Über Akteur(inn)en, Sprecher(inn)en, Subjektpositionen, Subjektivierungsweisen in der Wissenssoziologischen Diskursanalyse. In: Keller, R./Schneider, W./Viehöver, W. (Hrsg.): Diskurs – Macht – Subjekt. Theorie und Empirie von Subjektivierung in der Diskursforschung. Wiesbaden: VS, S. 69–107.
- Kerchner, B. (2006): Diskursanalyse in der Politikwissenschaft. Ein Forschungsüberblick. In: Kerchner, B./Schneider, S. (Hrsg.): Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung. Wiesbaden: VS, S. 33–67.
- Kerchner, B./Schneider, S. (2006): »Endlich Ordnung in der Werkzeugkiste«. Zum Potenzial der Foucaultschen Diskursanalyse für die Politikwissenschaft – Einleitung. In: Kerchner, B./Schneider, S. (Hrsg.): Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung. Wiesbaden: VS, S. 9–30.
- Knodt, M. (2010): Kommunales Regieren im europäischen Mehrebenensystem. In: Abels, G./Eppler, A./Knodt, M. (Hrsg.): Die EU-Reflexionsgruppe »Horizont 2020 – 2030«. Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem. Baden-Baden: Nomos, S. 153–168.
- Landwehr, A. (2006): Diskursgeschichte als Geschichte des Politischen. In: Kerchner, B./Schneider, S. (Hrsg.): Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung. Wiesbaden: VS, S. 104–122.
- Löw, M. (2010): Raumdimensionen der Europaforschung. Skalierungen zwischen Welt, Staat und Stadt. In: Eig Müller, M./Mau, S. (Hrsg.): Gesellschaftstheorie und Europapolitik. Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Europaforschung. Wiesbaden: VS, S. 142–152.
- Maier, M. L. (2003): Wissens- und ideenorientierte Ansätze in der Politikwissenschaft: Versuch einer systematischen Übersicht. In: Maier, M. L./Nullmeier, F./Pritzlaff, T./Wiesner, A. (Hrsg.): Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse. Opladen: Leske + Budrich, S. 25–77.
- Münch, C. (2006): Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa. Wiesbaden: VS.
- Münch, S. (2015): Lehrbuch Interpretative Policy-Analyse. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Nullmeier, F. (2011): Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse? In: Keller, R./Hirsland, A./Schneider, W./Viehöver, W. (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band 1: Theorien und Methoden. 3., erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS, S. 309–337.
- Nullmeier, F. (2013): Wissenspolitikologie und interpretative Politikanalyse, in: Kropp, S./Kuhlmann, S. (Hrsg.): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung. Der moderne Staat Sonderheft 1/2013. Opladen und Toronto: Barbara Budrich, S. 21–43.

- Rein, M./Schön, D. (1993): Reframing Policy Discourse. In: Fischer, F./Forester, J. (Hrsg.): *The Argumentative Turn in Policy-Analysis and Planning*. Durham und London: Duke University Press, S. 145–166.
- Reiter, R. (2011): *Politiktransfer der EU. Die Europäisierung der Stadtentwicklungspolitik in Deutschland und Frankreich*. Wiesbaden: VS.
- Rosol, M. (2013): Regieren (in) der neoliberalen Stadt. Foucaults Analyse des Neoliberalismus als Beitrag zur Stadtforschung. In: *Geographische Zeitschrift* 101(3-4), S. 132–147.
- Schmidt, V. A. (2008): Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. In: *Annual Review of Political Science* 11, S. 303–326.
- Schetsche, M./Schmied-Knittel, I. (2013): Deutungsmuster im Diskurs. Zur Möglichkeit der Integration der Deutungsmusteranalyse in die Wissenssoziologische Diskursanalyse. In: *Zeitschrift für Diskursforschung* 1(1), S. 24–45.
- Schultze, C. J. (2003): Cities and EU Governance: Policy-takers or Policy-makers? In: *Regional and Federal Studies* 13(1), S. 121–147.
- Schünemann, W. J. (2013): Der EU-Verfassungsprozess und die ungleichzeitige Widerständigkeit gesellschaftlicher Wissensordnungen. Exemplarische Darstellung eines Ansatzes zur diskursanalytischen Referendumsforschung. In: *Zeitschrift für Diskursforschung* 1(1), S. 67–87.
- Schwartz-Shea, P./Yanow, D. (2012): *Interpretive Research Design. Concepts and Processes*. New York und London: Routledge.
- Sturm, R./Pehle, H. (2012): *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS.
- Umweltamt Frankfurt (2004): *Luftqualität in Frankfurt am Main 1990-2003*. 2., aktualisierte Ausgabe (per E-Mail bereitgestellt).
- Umweltamt Frankfurt (2011): *Luftqualität in Frankfurt am Main im Jahr 2010. Trendbetrachtung Stickoxide und Feinstaub 2000-2010*, [http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/luftbericht\\_2010\\_nov\\_bf.1902249.pdf](http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/luftbericht_2010_nov_bf.1902249.pdf) (Abruf 17.2.2015).
- Umweltministerium Hessen (2005): *Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main*, [http://www.hlug.de/fileadmin/dokumente/luft/luftreinhalteplaene/LRP\\_RM\\_03-05-2005\\_neu.pdf](http://www.hlug.de/fileadmin/dokumente/luft/luftreinhalteplaene/LRP_RM_03-05-2005_neu.pdf) (Abruf 17.2.2015).
- Umweltministerium Hessen (2008): *Aktionsplan Frankfurt am Main 2008*, [https://hmuelv.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/aktionsplan\\_frankfurt2008.pdf](https://hmuelv.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/aktionsplan_frankfurt2008.pdf) (Abruf 17.2.2015).
- Vetter, A./Soós, G. (2008): *Kommunen in der EU*. In: Gabriel, O. W./Kropp, S. (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS, S. 579–605.
- Wæver, O. (2009): Discursive Approaches. In: Wiener, A./Diez, T. (Hrsg.): *European Integration Theory*. 2. Auflage. Oxford: Oxford University Press, S. 163–180.
- Warnke, I. H. (2011): Die Stadt als Kommunikationsraum und Linguistische Landschaft. In: Hofmann, W. (Hrsg.): *Stadt als Erfahrungsraum der Politik. Beiträge zur kulturellen Konstruktion urbaner Politik*. Berlin: LIT Verlag, S. 343–363.
- Wollmann, H. (2002): Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein »Auslaufmodell«? In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 41(1), S. 24–51.
- Wollmann, H. (2012): Entwicklung, Stand und Perspektive der deutschen kommunalen Selbstverwaltung im europäischen Vergleich. In: Egner, B./Haus, M./Terizakis, G. (Hrsg.): *Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt*. Wiesbaden: VS, S. 421–441.

*Anschrift:*

Marlon Barbehön, M.A.  
 Institut für Politische Wissenschaft  
 Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg  
 Bergheimer Straße 58, 69115 Heidelberg  
 marlon.barbehoen@ipw.uni-heidelberg.de