

Abschnitt 1 – Einleitung

1 Nationale Umweltpolitik in einem internationalisierten Kontext

Seit Mitte der neunziger Jahre vollzieht sich in der international vergleichenden Umweltpolitikforschung ein methodischer Wandel. Angestoßen durch die Publikationen von Kristine Kern (1998, 2000) zur Diffusion umweltpolitischer Innovationen sind die Prämisse des unabhängigen Nationalstaates kritisch hinterfragt worden und der Einfluss externer Faktoren auf die nationale Politikentwicklung in den Vordergrund gerückt. Seit dem ist eine Vielzahl an Publikationen erschienen, die sich der internationalen Ausbreitung von Umweltpolitikinnovationen und der Frage der umweltpolitischen Konvergenz widmen (Busch u. Jörgens 2005a, 2005b, Tews u. Jänicke 2005, Sommerer 2011, Holzinger, Knill u. Arts 2008). Die neueren Forschungsarbeiten verbindet „die grundsätzliche Annahme, dass die Ursachen nationalen Umweltpolitikwandels nicht nur auf der nationalen, sondern in erheblichem Maße auch auf der internationalen Ebene zu finden sind“ (Busch u. Jörgens 2005a: 55). Im Wesentlichen gibt es vier Wirkungspfade durch die sich eine Internationalisierung der nationalen Politik vollziehen kann (Bernstein u. Cashore 2000): (1) durch internationale Verhandlungen und die Ratifizierung internationaler Übereinkommen, (2) durch globalen wirtschaftlichen Handel und ökonomischen Wettbewerb, (3) durch Kommunikation und Lernen in transnationalen Politiknetzwerken, und (4) durch direkte Eingriffe internationaler Organisationen (z.B. Internationaler Währungsfonds oder Weltbank) oder anderer Nationalstaaten in die Politik eines Landes. Für jeden dieser Wirkungspfade haben sich in der Politikwissenschaft relativ eigenständige Literaturstränge entwickelt, die nicht immer direkt miteinander kommunizieren und konkret aufeinander Bezug nehmen. So sind die (Rück-)Wirkungen internationaler Umweltabkommen auf die nationale Politik vor allem von Forschern aus der Teildisziplin der Internationalen Beziehungen untersucht worden (Skjaerseth 2000). Mit ähnlichem Interesse haben sich in den vergangenen Jahren verschiedene Autoren den Mechanismen der Europäisierung gewidmet und deren Wirkungen auf die nationale Umweltpolitik in den EU-Mitgliedstaaten untersucht (siehe die Beiträge in Jordan u. Lieferink 2004). Der Zusammenhang zwischen globalem Handel und Umweltschutzstandards ist im Lichte der „race to the top“ und der „race to the bottom-Hypothesen in einer Vielzahl von Studien näher beleuchtet worden, darunter die bekannten Publikationen von David Vogel (1995, 1997). Die Einflüsse internationaler Organisationen und die Wirkungen von konditionalen Vorgaben auf die betroffenen Nationalstaaten ist als Forschungsgegenstand hauptsächlich in der entwicklungspolitischen Literatur analysiert worden. Im Gegensatz dazu werden in den diffusionstheoretischen Studien in erster Linie freiwillige, horizontale Ausbreitungsprozesse von Politikinnovationen untersucht, die oftmals durch die Kommunikation und gemeinsames Lernen in transnationalen Politiknetzwerken ausgelöst werden (siehe die Beiträge in Jänicke u. Tews 2005).

Zur Erfassung und Analyse dieser Phänomene hat Zürn (1998: 73) den Begriff der Denationalisierung vorgeschlagen, den er definiert „...als die Verschiebung der Grenzen

von verdichteten sozialen Handlungszusammenhängen über die Grenzen von nationalen Gesellschaften hinaus, ohne gleich global sein zu müssen“. Im Sinne einer Operationalisierung des Begriffes gilt Denationalisierung dann als „...die relative Zunahme der Intensität und der Reichweite grenzüberschreitender Austausch- oder Produktionsprozesse in den Sachbereichen Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft, Mobilität sowie Kommunikation und Kultur“. Gesellschaftliche Denationalisierung ist damit eine Variable, die je nach betrachtetem Sachbereich und je nach betrachtetem Land unterschiedliche Werte annehmen kann“ (Zürn 1998: 76; kursiv im Original). Der Begriff der Denationalisierung bezeichnet somit eine Funktion von Globalisierung oder internationaler Interdependenz. Durch die zunehmenden internationalen Interaktionen in Form von internationalem Handel, Finanzströmen, internationalen Abkommen und politischen Regimen verliert der einzelne Nationalstaat an Möglichkeiten, die Geschicke des Landes zu beeinflussen. Keohane (1991: 5, zitiert nach Zürn 1998: 39) nannte dies eine Infragestellung der nationalstaatlichen Effektivität. Bedingt durch die internationalen Einflüsse nähern sich die Volkswirtschaften und Gesellschaften immer weiter an. Im Kern enthält das Konzept der Denationalisierung damit zwei Hypothesen:

1. Die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten wird unter den Bedingungen von Globalisierung und Internationalisierung sehr stark eingeschränkt; und
2. Die Nationalstaaten nähern sich in ihren politischen und wirtschaftlichen Dimensionen einander an (Konvergenzthese).

In der Literatur gehen die Ansichten über die Reichweite der Denationalisierung und die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten unter den Bedingungen von Globalisierung und Internationalisierung jedoch weit auseinander. Während eine Denkrichtung in der Globalisierungsdebatte die Zeit des Abschieds vom Nationalstaat gekommen sah (Albrow 1998, Beck 1997, Ohmae 1995), dieser „altmodischen und von den globalen Marktkräften belagerten institutionellen Form“ (Garrett 1998: 787), wiesen andere Autoren die Thesen der Globalisierungsdebatte in ihren Studien zurück. Peter Evans (1995: 11) betonte in seinem Buch über industrielle Transformationen, dass Staaten nicht alle gleich seien, sondern in ihren internen Strukturen und den gesellschaftlichen Beziehungen erheblich variieren. Die Unterschiede in den staatlichen Strukturen schaffen auch unterschiedliche Kapazitäten für die staatliche Handlungsfähigkeit. Garrett und Lange (1995: 628) verweisen ebenfalls auf die entscheidende Rolle nationaler Institutionen als intervenierende Variable zwischen der ökonomischen Globalisierung und den Wirkungen auf der nationalstaatlichen Ebene. Bernauer und Achini (2000: 223) zeigten in ihrer Studie, dass die populäre These des Übergangs vom „realen zum virtuellen Staat“ keine empirische Grundlage hat und eine offene Volkswirtschaft in Zeiten der Globalisierung nicht automatisch bedeutet, dass der öffentliche Sektor schrumpft. Und Midgal (1997: 209) konstatierte in seinem Übersichtsartikel über die Rolle des Staates in Untersuchungen der vergleichenden Politikwissenschaft: „...states should remain centerpieces in the study of comparative politics well into the twenty-first century“.

Auch in der Umweltpolitikforschung zeigt sich ein ambivalentes Bild. Die Befürchtungen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, dass die wirtschaftliche Globalisierung und der damit einhergehende Wettbewerbsdruck zu einem internationalen Wettlauf um die niedrigsten Umweltstandards führen könnte, haben sich empirisch als unbegründet erwie-

sen. Stattdessen haben die internationale und europäische Harmonisierung, wie auch die wirtschaftliche Globalisierung durch die weltweite Ausbreitung von ökologischen Produktstandards, zu einer Anhebung der Umweltstandards geführt. Die Zahl der zwischenstaatlichen und internationalen Umweltabkommen ist dementsprechend zwischen 1970 und 2000 rapide angestiegen. So sind von 1990 bis 1999 insgesamt 86 neue multilaterale Umweltabkommen beschlossen worden, verglichen mit 49 bzw. 56 neuen Umweltabkommen in den 1970er und den 1980er Jahren (UNEP 2005). Gleiches gilt seit Mitte der achtziger Jahre für die Europäische Union, in der zwischen 1985 und 2005 eine stetig steigende Zahl von umweltpolitischen Verordnungen und Richtlinien verabschiedet worden ist (Knill 2008). Sowohl auf der internationalen als auch auf der europäischen Ebene hat die umweltpolitische Regelungsdichte in den vergangenen 20 Jahren somit deutlich zugenommen. Die These vom „race to the bottom“, dem negativen Regulierungswettbewerb in der Umweltpolitik ausgelöst durch ökonomischen Wettbewerbsdruck, ist in keiner der empirischen Studien bestätigt worden. In der neueren Umweltpolitikforschung ist in der Folge die These von der Abwärtsspirale inzwischen dem genauen Gegenteil gewichen, nämlich der These einer fortwährenden Aufwärtsspirale umweltpolitischer Standards („race to the top“) mit dem finalen Resultat einer globalen umweltpolitischen Konvergenz. Im Einklang mit dieser These zeigen diffusionstheoretische Studien, dass sich umweltpolitische Innovationen international ausbreiten und die Ausbreitungsgeschwindigkeit von Politikinnovation seit Mitte der 1980er Jahre zugenommen hat (Jänicke, Jörgens u. Tews 2005: 20). Internationale Faktoren sind in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung dafür, *ob* sich eine Politik ausbreitet, die Eigenschaften der Politikinnovation sind entscheidend für das *Ausbreitungstempo*, und der nationale Kontext entscheidet darüber, *wann* eine Innovation in einem bestimmten Land übernommen wird (Jänicke, Jörgens u. Tews 2005: 21). Den nationalen Faktoren wird an dieser Stelle nur eine untergeordnete Rolle für die Erklärung des Diffusionsprozesses zuteil. Sie beeinflussen nurmehr den Zeitpunkt der Übernahme, nicht jedoch ob und in welcher Form die Übernahme stattfindet. Die Charakteristika einer Politikinnovation können hingegen den Ausbreitungsprozess beeinflussen, da bestimmte Eigenschaften die Übernahme einer Politikinnovation durch ein Land verzögern oder verhindern können. Die Charakteristika stellen somit ein Bindeglied zwischen internationalen und nationalen Faktoren dar: bei Politikinnovationen mit geringer Eingriffstiefe spielt der nationale Kontext eine geringere Rolle als bei Innovationen, deren Übernahme eine grundlegende Veränderung nationaler Strukturen voraussetzt oder nach sich zieht. Mit ähnlichen klaren Worten zur Rolle der nationalen Faktoren fasst auch Thomas Sommerer die Ergebnisse seiner vergleichenden Studie zum umweltpolitischen Lernen in 24 Ländern zusammen (2011: 276): neben transnationalem Lernen ist es vor allem die europäische Harmonisierung, die als Erklärungsfaktor für konditionalen Wandel in der Umweltpolitik eine Rolle spielt. Das Blockade- und Beharrungsvermögen nationaler Institutionen sei hingegen von geringer Bedeutung, und auch wenn bei einigen nationalen Faktoren (administrative Kapazitäten, Erfolg grüner Parteien) ein positiver Zusammenhang mit umweltpolitischen Veränderungen bestehe, könne insgesamt „nicht von einem dominanten Einfluss nationaler Faktoren gesprochen werden“ (ebd.).

Gemeinsam ist den neueren Konvergenzstudien, dass sie sich durchweg auf den Policy-Output als abhängige Variable konzentrieren und nicht mehr auf den Policy-Outcome. Letzteres ist in der vergleichenden Umweltpolitikforschung aber immer noch die üblichere abhängige Variable (Jahn 1998; Jänicke 1992; Scruggs 2001, 2003). Methodisch haben

beide Ansätze ihre Vor- und Nachteile, von besonderem Interesse sind die unterschiedlichen Ergebnisse. Während die output-orientierten Studien die globale Konvergenz in der Umweltpolitik als evident erachten, lassen die Studien zur umweltpolitischen Leistungsfähigkeit bislang nicht auf eine umfassende Konvergenz der Umweltqualität in den Industrie- und Schwellenländern schließen. So kommt Lyle Scruggs in seiner vergleichenden Studie zur Umweltqualitätsentwicklung in 17 Ländern zu dem Ergebnis, dass es zwischen 1970 und 1995 zwar beachtliche Fortschritte bei vielen Umweltproblemen und in den meisten der untersuchten Länder gegeben habe, aber „there has not been the convergence often predicted in the environmental policy literature“ (Scruggs 2003: 205). Genausowenig zeigt Detlef Jahn's Studie zur Umweltperformanz in 18 OECD-Staaten im Zeitraum 1980-1990 eine Konvergenz der Umweltqualität in den untersuchten Ländern (Jahn 1998). Und auch Albert Weale et al. (2003: 468) kommen in ihrer detaillierten Studie über die Umweltpolitik in sechs EU-Mitgliedstaaten zu dem Schluss: „It is clear that there are considerable differences among member states in the EU with regard to the position they take on environmental policy, and the strategies they have developed, or failed to develop, in order to deal with problems of pollution. In this respect Hoffman's 'logic of diversity' prevails“. Ein Befund, der auch von Lieferink und Jordan (2005: 110) geteilt wird, die mit Blick auf die Wirkungen der Europäisierung zu dem Schluss kommen: „An important conclusion to be drawn from our analysis is that Europeanization cannot be equated with a fast, smooth or self-perpetuating process of convergence in Europe“.

Fasst man den gegenwärtigen Stand der vergleichenden Umweltpolitikforschung zu den Wirkungen der Internationalisierung zusammen, ergibt sich eine erstaunliche Diskrepanz der Forschungsergebnisse zwischen den Output- und den Outcome-orientierten Studien. Vor allem die Ergebnisse der Outcome-Studien sind mit den oben vorgestellten Hypothesen zur Denationalisierung nicht kompatibel. Viele der Studien belegen, dass die internationale Interaktion zunimmt, aber bedeutet dies tatsächlich auch, dass Nationalstaaten an Einfluss verlieren und ihre Fähigkeit abnimmt über eigene Angelegenheiten zu entscheiden? Es spricht einiges dafür, dass die Persistenz nationaler politischer Handlungsspielräume wesentlich größer ist als in den diffusionstheoretischen Untersuchungen angenommen wird. Ausgehend von dieser Prämisse lassen die voneinander abweichenden Forschungsergebnisse zwei Vermutungen zu: (1) es handelt sich um ein *Konzeptions- und Methodenproblem*, das heißt, die Diffusionsstudien erzeugen durch ihre methodische Herangehensweise und die Fokussierung auf den Policy-Output (Schein)Konvergenzen, die nicht den tatsächlichen Gegebenheiten in der empirischen Realität entsprechen, oder (2) es handelt sich um eine *empirisch-analytische Lücke*, das heißt die Ergebnisse sowohl der Output- als auch der Outcome-orientierten Studien sind im Wesentlichen korrekt, und es fehlt analytisch der Blick auf das verbindende Element, nämlich die nationalstaatlichen Umsetzungs- und Vollzugsprozesse, bei denen die nationalen Unterschiede in Form von kulturellen, institutionellen, ökonomischen und politischen Faktoren zum Tragen kommen, die letztlich die Varianz bei der umweltpolitischen Leistungsfähigkeit und der Umweltqualität im internationalen Vergleich erklären (Lenschow, Lieferink, Veenman 2005).

Diese ungeklärten Fragen zur Wirkung der Internationalisierung auf die nationale Umweltpolitik sind der Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung. Das Ziel der Arbeit ist es daher, die Wirkungen der Internationalisierung auf die nationale Umweltpolitik und vor allem die Bandbreite der nationalen Anpassungsreaktionen detaillierter zu erfassen als dies in den bisher vorliegenden empirischen Studien zur Ausbreitung von umweltpoliti-

schen Innovationen häufig der Fall war. Um dieses Ziel erreichen zu können, beschreitet die Arbeit konzeptionell und methodisch alternative Wege. Im Folgenden soll das Problem zunächst methodologisch und dann konzeptionell mit Blick auf den gewählten Untersuchungsgegenstand der nationalen Umweltaktionsprogramme in Mittel- und Osteuropa genauer betrachtet werden.

Internationalisierung als Grundlage einer transfertheoretischen Untersuchung

Mit dem Konzept der Denationalisierung hat Michael Zürn nicht nur die zunehmende internationale Interdependenz beschreiben wollen, sondern zugleich auch eine methodologische Konsequenz verknüpft: das Ende des „methodologischen Nationalismus“ (Zürn 2001: 186). Er verbindet mit dem Konzept eine Fundamentalkritik an der vergleichenden Politikwissenschaft: „Die Vergleichende Regierungslehre hingegen thematisiert zwar die Varianz zwischen Staaten und realisiert damit das analytische Postulat, dass externe Zwänge erst durch interne Verarbeitungsmechanismen real wirksam werden. Dabei übersieht sie allerdings, dass die beobachtbare Varianz sich nur innerhalb eines strukturell vorgegebenen Korridors bewegt. Dieser Korridor gerät aber systematisch aus dem Blick, wenn die Erklärung von *Varianz* zum Kern der Teildisziplin erhoben wird. Aus dem Fortbestand sozialpolitischer Differenzen kann nämlich kaum auf die Abwesenheit extern auferlegter Restriktionen oder anderer Gemeinsamkeiten geschlossen werden“ (ebd.). Der Begriff des methodologischen Nationalismus ist dabei nicht zu verwechseln mit einer expliziten Methodologie, wie etwa dem „methodologischen Individualismus“. Es handelt sich vielmehr um einen Satz impliziter historischer Hintergrundannahmen (Beck 2006). Mit dem Begriff wird der Umstand angesprochen, dass zentrale Kategorien der sozialwissenschaftlichen Analyse fast untrennbar mit der Vorstellung eines nationalstaatlichen Raumes verknüpft sind (Albert 2005: 226). Der methodologische Nationalismus, verstanden als idealtypische Prämisse, sieht Staaten und deren Regierungen als die Grundeinheiten der politikwissenschaftlichen Analyse (Zürn 2001: 186). Die Prozesse der Globalisierung und Internationalisierung als postnationale Konstellationen mit dem Ergebnis der Denationalisierung unterminieren nach diesem Verständnis die herausragende Stellung der nationalen Organisation als Strukturprinzip der Politik, welches nicht länger als ontologische Prämisse gelten kann, sondern einen empirischen Status erhalten sollte (Zürn 2001: 187). Die Kritik am methodologischen Nationalismus ist für Zürn nicht gleichbedeutend mit dem Ende des Nationalstaates, sondern kritisiert lediglich die Orientierung an Staaten oder Ländern als Analyseeinheit in der vergleichenden Forschung. In diesem Sinne könnte man allenfalls vom Ende der ländervergleichenden Komparatistik sprechen (Jahn 2009: 94), womit sich die Frage stellt, was dieses Phänomen nun, sofern es überhaupt zutrifft, aus methodologischer Sicht für die vergleichende Forschung bedeutet?

Das Konzept der Denationalisierung hinterfragt den funktionalen Einfluss der Einzeleinheiten – hier der Länder – auf die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen im nationalstaatlichen Rahmen. Stattdessen wird vermutet, dass internationale Einflüsse wachsende Bedeutung für die Einzeleinheiten und damit auch für die Erklärung der gesellschaftlichen Entwicklungen besitzen. Dieser Einfluss von Prozessen, die nicht den Einzeleinheiten zugerechnet werden können, wird landläufig als Diffusion bezeichnet. Im Falle von Diffusionsprozessen sind nicht die funktionalen Elemente der einzelnen Untersuchungseinheiten für die Erklärung von Variation bei dem zu erklärendem Phänomen ver-

antwortlich, sondern Einflüsse, die jenseits der Einzeleinheiten zu suchen sind und sich in Form von Diffusion auf die zu erklärende Variable bemerkbar machen (Jahn 2009: 94). Wie Detlef Jahn allerdings zu recht anmerkt, ist das Hinterfragen von funktionalen Einflüssen auf Einzeleinheiten so alt, wie die vergleichende Analyse von Einzeleinheiten selbst und wird seit 1889 methodologisch als das Galton-Problem bezeichnet (Tyler 1889, Naroll 1973). Auch Adam Przeworski (1987) hat in dem Galton-Problem eine der größten Herausforderungen für die vergleichende Forschung gesehen, weil sich durch dieses Phänomen die Zahl der Untersuchungseinheiten auf ein N von 1 zubewegt. In diesem Zusammenhang stellt er fest: „The one area in which the development of methods has lagged drastically behind the practical needs is in the analysis of effects of interdependence. Indeed, inadequate methodological attention to interdependence is the most damaging weakness to cross-national studies“ (Przeworski 1987: 42).

Prinzipiell unterminiert Diffusion funktionale Erklärungen, die auf verschiedenen Eigenschaften von Analyseeinheiten aufbauen, also zum Beispiel wenn in der ländervergleichenden Forschung von der Sozialstruktur eines Landes oder den politischen Kräfteverhältnissen funktional auf wirtschaftliche oder andere Faktoren geschlossen wird, die erklärt werden sollen. Stattdessen wird bei Diffusionsprozessen davon ausgegangen, dass nicht *Intra-System-Prozesse*, sondern *Inter-System-Prozesse* eine wichtige Rolle für die Erklärung eines Phänomens spielen. Anhänger der Denationalisierungsthese vertreten dabei den Standpunkt, dass die Inter-System-Prozesse so stark an Bedeutung gewonnen haben, dass sie die Intra-System-Prozesse überdecken (Jahn 2009: 95). Die Diffusionseffekte zwischen politischen Systemen sind jedoch nicht uniform, sondern können sich in Form und Stärke unterscheiden. So unterscheidet Raoul Naroll (1973: 974) analytisch je nach Stärke des Diffusionseffektes zwischen Nicht-Diffusion, Semi-Diffusion und Übernahme (*borrowing* bzw. *migration*). Bei Nicht-Diffusion handelt es sich um reine Intra-System-Prozesse bei denen Diffusionseffekte keine Rolle spielen. Die beobachteten Phänomene haben sich unabhängig voneinander entwickelt und können rein funktional erklärt werden. Von Übernahme spricht er, wenn Eigenschaften oder Verhaltensweisen sich durch Kontakt ausbreiten, ohne funktional mit anderen Eigenschaften der aussendenden Gesellschaft in Verbindung zu stehen. In diesem Fall ist der Ausbreitungsprozess sozusagen funktional voraussetzungslos. Eine Semi-Diffusion liegt dann vor, wenn Eigenschaften oder Verhaltensweisen durch Kontakt auf andere Gesellschaften übertragen werden, die eine empfängliche funktionale Basis besitzen. In diesem Fall müssen auf Seiten der übernehmenden Gesellschaft also bestimmte funktionale Voraussetzungen geben sein, damit eine Ausbreitung stattfindet. Jahn (2009: 95) nennt in seinem Artikel als Beispiel die Auffassung von Lipset (1959), dass Demokratie nur auf Gesellschaften übertragen werden kann, die gewisse Eigenschaften (gebildete Bevölkerung, bestimmtes Maß an Reichtum, bestimmte politische Institutionen) besitzen. Wenn also Semi-Diffusion vorliegt, muss neben der diffusionalen Erklärung auch noch eine funktionale Erklärung vorhanden sein. Bei den Prozessen der Globalisierung und Internationalisierung handelt es sich nach diesem Verständnis um eine Semi-Diffusion, da sie als allgemeine Prozesse unterschiedlichen Einfluss auf nationalstaatliche Politik besitzen: „Es wird [...] deutlich, dass die Denationalisierung eine differenzierte Erscheinung ist, die weder uniform und universell auftritt noch uniform und universell wirkt“ (Zürn 1998: 150). Es bleibt also ein Handlungsspielraum der nur durch nationale Eigenschaften erklärt werden kann.

Analytisch stellt sich im Falle von Prozessen der Semi-Diffusion damit die Herausforderung, zwischen den Diffusionselementen und den funktionalen Elementen sauber zu unterscheiden und die Faktoren dann entweder getrennt oder gemeinsam zu untersuchen. Welche Lösungen bieten sich in diesem Kontext für das Galton-Problem an? Detlef Jahn (2009: 97) fasst die verschiedenen Lösungsansätze zum Galton-Problem in drei Kategorien zusammen: (a) das gezielte Weglassen von Fällen (*drop cases*-Strategie), (b) die gezielte Auswahl der Stichprobe bzw. Grundgesamtheit (*sample solution*) und (c) die Einführung zusätzlicher Variablen (*additional-variable*-Strategie). Bei der ersten Strategie werden Fälle, die eine starke Diffusion erwarten lassen, nicht in die Untersuchung aufgenommen. Besteht ein starker Austausch zwischen mehreren Ländern, wie zum Beispiel zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz oder zwischen den skandinavischen Ländern, dann wird nur ein Land aus dieser Gruppe untersucht. Jahn (ebd.) beurteilt die Praktikabilität dieser Strategie für ländervergleichende Untersuchungen aufgrund des engen Austausches zwischen Ländern in der heutigen Zeit sehr kritisch. Bei der zweiten Strategie, der *sample-solution*-Technik, geht es im Kern darum möglichst unabhängige Fälle auszuwählen. Diese Strategie ist von Naroll (1973) vor allem für die Anthropologie entwickelt worden, in der die geographische Nähe eine besondere Rolle für Diffusions- und Übernahmeprozesse spielt. Die Strategie dient dazu möglichst unabhängige Regionen zu identifizieren, aus denen dann jeweils nur ein Fall für die Untersuchung ausgewählt wird. Die Logik dieser Strategien besteht darin, die Diffusionselemente von den funktionalen Elementen analytisch zu trennen, um so funktionale Erklärungen zu erhalten. Diese Strategie findet in der vergleichenden Politikwissenschaft am häufigsten Verwendung in Form des *most different systems designs*. Hierbei werden möglichst unterschiedliche Fälle in die Untersuchung aufgenommen. Allerdings gibt es keine klaren Kriterien wie unterschiedlich die Fälle sein müssen, um gesicherte Ergebnisse zu erhalten. Przeworski und Teune (1970: 39) geben an, dass ein Vergleich zwischen Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden wohl nicht als *most different systems design* gelten kann, wohl aber eine Untersuchung der USA, Indiens, Chiles und Japan. Auch wenn dies intuitiv einleuchtet, so fehlen doch klare analytische Maßstäbe für die Bestimmung der *most different systems*.

Bei der dritten Strategie für die Behandlung des Galton-Problems geht es um die gezielte Einführung von zusätzlichen Variablen in das Untersuchungsdesign, mit denen der Diffusionsprozess erfasst werden kann. Der Vorteil dieser Strategien besteht in der kombinierten Analyse von diffusionalen und funktionalen Erklärungen (Jahn 2009: 98). Im Gegensatz zu den *sample solution*-Techniken, die darauf abzielen, die Diffusionsaspekte aus der Untersuchung zu eliminieren, versuchen *additional-variable*-Strategien den Grad der Diffusion zu erfassen. Die Aufnahme zusätzlicher Diffusionsvariablen kann unterschiedliche Formen annehmen. Eine Möglichkeit ist, eine Variable in die Untersuchung aufzunehmen, mit der Diffusion direkt erfasst wird. Dies kann zum Beispiel die Mitgliedschaft in der EU und anderen internationalen Organisationen sein, oder ökonomische Variablen wie Im- und Exportquoten, Kapitalströme und Auslandsinvestitionen. Diese Variable wird dann wie jede andere Variable hinsichtlich ihrer Signifikanz für die Erklärung der abhängigen Variablen untersucht. Eine weitere Art, die Diffusionsaspekte zu berücksichtigen, besteht in der Identifizierung der wesentlichen Diffusionsflüsse und der Messung ihres Einflusses. Dies kann durch die Bestimmung wesentlicher Zusammenhänge zwischen den Fällen geschehen, etwa in dem für jedes Land der wichtigste Einflusspartner auf Basis der geographischen Nähe, der gemeinsamen Sprache und dem größten Handelsaustausch identifiziert wird.

Der größte Vorteil der *additional-variable*-Strategien besteht darin, dass Diffusion und funktionale Aspekte in einem Modell erfasst und empirisch getestet werden können. In einer solchen Analyse können beide Erklärungen gleichzeitig betrachtet und abgewogen werden. Somit können drei Situationen unterschieden werden (Jahn 2009: 99): (1) Die funktionalen unabhängigen Variablen sind in Bezug auf die abhängige Variable signifikant, während es die Diffusionsvariablen nicht sind. (2) Die Diffusionsvariablen sind in Bezug auf die abhängige Variable signifikant, jedoch nicht die funktionalen Variablen. (3) Sowohl die Funktions- als auch die Diffusionsvariablen sind in Bezug auf die abhängige Variable signifikant.

Die kombinierte Erfassung der relativen Einflüsse von funktionalen und externen Faktoren ist insbesondere dann sinnvoll, wenn die Untersuchung nicht nur auf den Verlauf und die Erklärung des Diffusionsprozesses abzielt, sondern sich darüber hinaus für die individuellen Motive der Akteure bei der Übernahme interessiert und auch die Effektivität der Innovation im jeweiligen neuen Kontext analysieren will. Ein gängiges Konzept zur Analyse konkreter Übernahmeprozesse ist das Politiktransferkonzept (Dolowitz u. Marsh 1996, 2000). Im Mittelpunkt einer solchen Untersuchung steht nicht mehr primär der Ausbreitungsprozess einer Politikinnovation aus der Makroperspektive, sondern die Ursachen, Einflussfaktoren und Charakteristika eines konkreten Imports oder Exports von Politikinhalten. Während die Diffusionsforschung mit den strukturellen Faktoren vor allem die Fähigkeit zur Übernahme einer Politikinnovation im Blick hat, ist beim Politiktransferansatz der Wille zur Politikinnovation, also die Motivation der Akteure, ein gleichberechtigter Erklärungsfaktor. Die ausführliche Debatte in der Literatur über Politikdiffusion und Politiktransfer führt im Ergebnis zu vier Kriterien, die es bei der Analyse der Ausbreitung und Übernahme von Politikinnovationen zu berücksichtigen gilt: (1) den Diffusions- bzw. Transferaspekt in Form des Interdependenzmechanismus; (2) die Fähigkeit zur Übernahme einer Politikinnovation; (3) der Wille zur Übernahme einer Innovation und (4) die charakteristischen Merkmale der Politikinnovation als Diffusionsgegenstand.

Mit Hilfe dieser Kriterien lassen sich Übernahmeprozesse von Politikinnovationen im Hinblick auf die beteiligten Akteure und deren Motivation, den Umfang des Politiktransfers und die Wirkungen des Politiktransfers konkreter analysieren. Gerade die Wirkungen des Politiktransfers sind dabei von besonderem Interesse, da diese Frage über den reinen Vorgang des Transfers hinaus geht und auch die Möglichkeiten eines unvollständigen oder fehlgeschlagenen Politiktransfers beinhaltet. Neben die oben diskutierte Frage, ob diffusionsale oder funktionale Variablen signifikant für den Transferprozess sind, tritt somit als weitere analytische Dimension die Frage nach der Effektivität des Übernahmeprozesses.

Nationale Umweltpolitikplanung in Mittel- und Osteuropa als Untersuchungsgegenstand im Rahmen des internationalen Politiktransfers

In der vorliegenden Arbeit wird die Ausbreitung und Effektivität von nationalen Umweltaktionsprogrammen (NEAPs) in 22 mittel- und osteuropäischen Staaten untersucht. Der Ausbreitungsprozess war Teil der Umsetzung des internationalen Umweltaktionsprogramms für Mittel- und Osteuropa (EAP) im Rahmen des paneuropäischen „Umwelt-für-Europa“-Prozesses unter der Leitung der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE). Die Formulierung nationaler Umweltaktionsprogramme wurde durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) unterstützt,

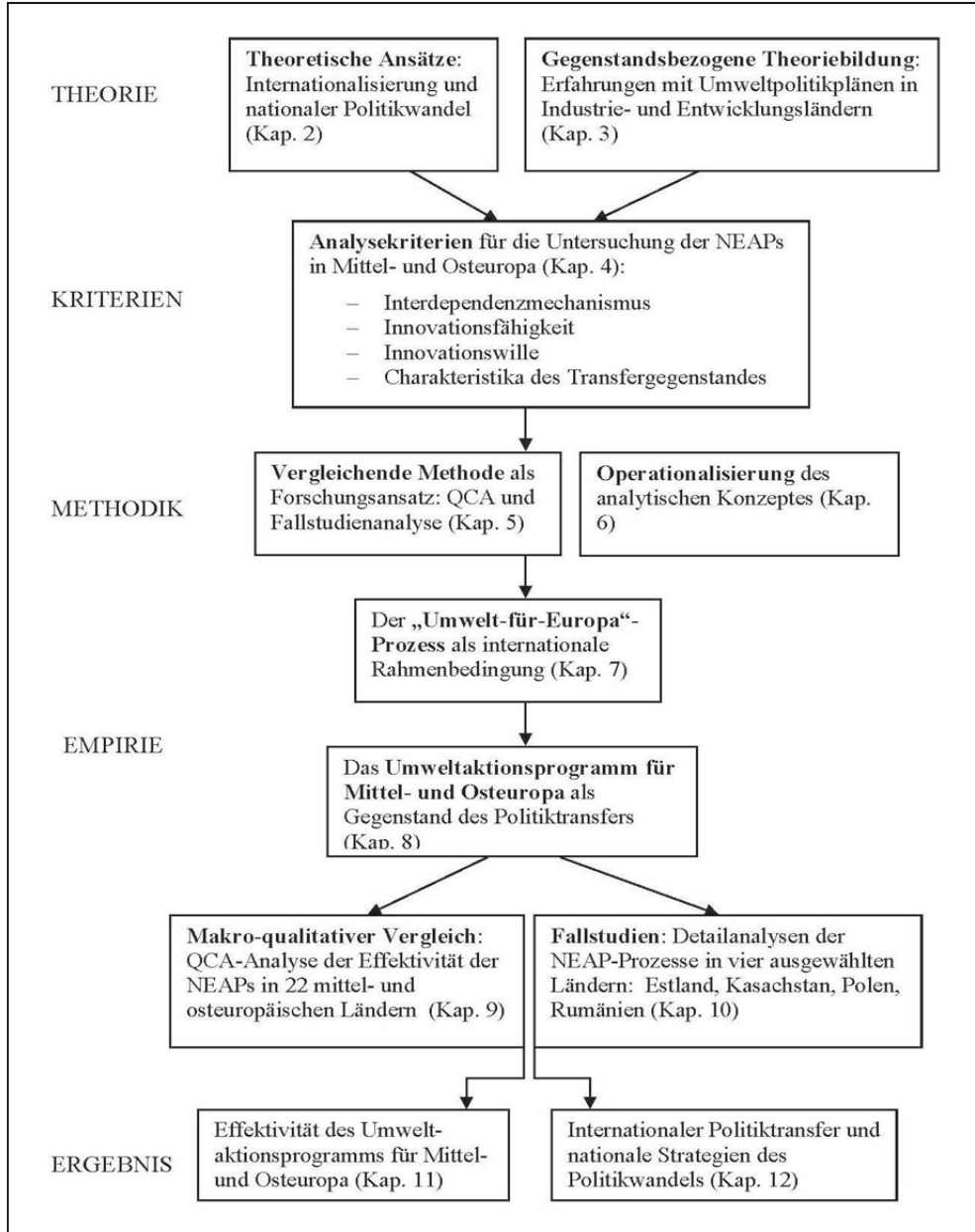
welche als Sekretariat für das EAP fungierte. Bei der Ausbreitung der NEAPs in Mittel- und Osteuropa handelt es sich dementsprechend um einen vertikalen Diffusionsprozess. Angesichts der Tatsache, dass die OECD und andere internationale Organisationen die Übernahme des NEAP-Modells in der gesamten Region stark gefördert und unterstützt haben, macht es zudem Sinn, von einem gezielten Politiktransfer zu sprechen und nicht von einer freiwilligen horizontalen Diffusion.

Nationale Umweltpläne und Nachhaltigkeitsstrategien als neue Formen umweltpolitischer Steuerung sind seit Mitte der neunziger Jahre wiederholt Gegenstand umweltpolitischer Forschungsarbeiten gewesen (siehe z.B. Dalal-Clayton 1996; Jänicke, Jörgens, Carius 1997; Jänicke u. Jörgens 2000a; Nordbeck 2000). Im Mittelpunkt der Untersuchungen standen zunächst detaillierte Analysen zentraler Elemente der Planungsprozesse, vor allem die Beteiligung von Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen, die interministerielle Koordination, das Monitoring der Umsetzung und die Institutionalisierung des Planungsprozesses. Das Ziel dieser Studien bestand in der Regel in der Identifikation von prozeduralen und organisatorischen Erfolgsbedingungen für nationale Umweltpläne. Aufgrund der starken Verbreitung von nationalen Umweltplänen rückte in späteren Arbeiten zunehmend der Diffusionsprozess selbst in den Fokus der Untersuchung (Jörgens 2004). Geographisch konzentrierten sich die Studien entweder auf nationale Umweltpläne in den westlichen Industriestaaten oder auf nationale Umweltaktionspläne in den afrikanischen Entwicklungsländern (siehe für letzteres Dorm-Adzobu 1995, 1998; Schemmel 1998). Die Gründe für die rasche Ausbreitung des neuen Modells umweltpolitischer Steuerung in diesen Regionen waren jedoch sehr unterschiedlich. Während in den Industrieländern die Freiwilligkeit bei der Übernahme der Politikinnovation die Regel war und ein Politiklernen von Vorreiterländern wie den Niederlanden stattfand, spielten für die Ausbreitung der Politikinnovation in den Entwicklungsländern klare Vorgaben und die erzwungene Einhaltung von zeitlichen Fristen bei der Formulierung von nationalen Umweltaktionsplänen eine zentrale Rolle.

Vor diesem Hintergrund war es naheliegend, die gewonnenen empirischen Erkenntnisse über die Formulierung und Umsetzung von nationalen Umweltplänen auch auf andere geographische Regionen und Länder zu übertragen, um diese Erkenntnisse entweder zu verifizieren oder gegebenenfalls anzupassen. Den Ausbreitungsprozess und die Effektivität von nationalen Umweltaktionsprogrammen (NEAPs) in den Staaten Mittel- und Osteuropas zu analysieren bot sich aus mehreren Gründen an. Erstens waren diese Länder in der Literatur über nationale Umweltpolitikplanung kaum präsent, obwohl bereits 1995 eine vergleichende Studie über die nationalen Umweltstrategien in den mittel- und osteuropäischen Staaten veröffentlicht worden war (REC 1995) und auch Dalal-Clayton in seinem Buch über „Green Plans“ die nationalen Umweltpläne in Lettland und Polen untersucht hat (Dalal-Clayton 1996). Zweitens gab es durch das 1993 verabschiedete internationale Umweltaktionsprogramm für Mittel- und Osteuropa und dessen OECD-Sekretariat einen institutionellen Rahmen, welcher die Ausbreitung des NEAP-Modells in der Region rasant beschleunigt hat, so dass eine große Zahl an sehr unterschiedlichen Fällen für die empirische Untersuchung zur Verfügung standen, die dennoch alle den gleichen Bezugspunkt hatten. Und drittens beruhte die Umsetzung des völkerrechtlich unverbindlichen Umweltaktionsprogramms für Mittel- und Osteuropa mittels NEAPs weder auf völliger Freiwilligkeit wie in den Industrieländern, noch auf Zwang durch internationale Organisationen wie in den

Entwicklungsländern, und bot somit die Gelegenheit die Wirksamkeit alternativer Interdependenzmechanismen in der Mitte zwischen diesen beiden Extremen zu untersuchen.

Abbildung 1: Aufbau der Untersuchung



Internationaler Politiktransfer und nationaler
Politikwandel
Ausbreitung und Effektivität des
Umweltaktionsprogramms in Mittel- und Osteuropa
Nordbeck, R.
2013, XVI, 488 S. 16 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-00383-8