

# **Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU)**

**Freie Universität Berlin  
Fachbereich Politische Wissenschaft**

**FFU-report 94-3**

**Erfolgskriterien und Erfolgsbedingungen von  
(Umwelt-)Politik im internationalen Vergleich:  
Eine Literaturstudie**

**Kristine Kern  
Stefan Bratzel  
(unter Mitarbeit von Alexander Carius)**

**FFU - Dahlem  
Schwendener Straße 53  
14195 Berlin  
Tel. +49-(0)30-838 50 98  
Fax +49-(0)30-831 63 51**

**FFU - Lankwitz  
Malteserstraße 74-100  
12249 Berlin  
Tel. +49-(0)30-7792 249/50  
Fax +49-(0)30-776 20 81**

## 1. Einleitung\*

Eine der wichtigsten Fragen der international vergleichenden politikwissenschaftlichen Forschung ist die nach den Determinanten von Erfolg und Mißerfolg einer Politik. Dabei sind zwei Aspekte von Bedeutung: Einerseits ist zu klären, was im Rahmen der Politikanalyse eigentlich unter Politikerfolg verstanden werden soll. Reicht es aus, sich auf die Effektivität oder die Effizienz einer Politik zu konzentrieren, oder sollen auch Verteilungs- und Gerechtigkeitsaspekte Berücksichtigung finden?

Andererseits ist nach den Faktoren zu fragen, durch die Politikerfolg oder -mißerfolg maßgeblich beeinflußt wird. Denn Entscheidungen über die "richtigen" politischen Programme und deren Realisierungschancen hängen zwar auch, aber sicherlich nicht primär vom Geschick der Politiker ab, da deren Wahlmöglichkeiten sowohl durch (sozio)ökonomische und soziokulturelle als auch durch politisch-institutionelle Rahmenbedingungen ganz erheblich eingeschränkt werden. Neben der Analyse ökonomischer und soziokultureller Faktoren ist zu untersuchen, welche politischen Institutionen sich bei der Bewältigung umweltpolitischer Problemlagen als am leistungsfähigsten erweisen und welche Auswirkungen die jeweiligen situativen Bedingungen auf die Politikergebnisse haben.

Die Untersuchung der politisch-institutionellen Rahmenbedingungen überwiegt in der Umweltpolitikanalyse eindeutig. Auch in diesem Forschungszweig hat sich dabei die Unterscheidung zwischen den klassischen Koordinationsformen Markt und Staat (bzw. Hierarchie), die häufig durch die Koordination durch Gemeinschaft (oder "Solidarität") ergänzt wird, längst als unzureichend erwiesen. Diese Differenzierung ist aus politikwissenschaftlicher Sicht kaum mehr tragfähig, weil in der Realität Koordinationsmechanismen auftreten, die mit diesen "Idealtypen" kaum mehr etwas gemein haben. Erwähnt sei zum einen die Ergänzung dieser Steuerungsmodi durch Institutionen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat (Seibel 1992), zum anderen existieren neben hierarchischen Formen der Politikkoordination auch Politiknetzwerke und Verhandlungssysteme, wobei zwischen hierarchischer Koordination und Verhandlungssystemen Komplementaritäten bestehen (Scharpf 1991, 1993). Die jeweiligen Varianten können sich zwischen Ländern stark unterscheiden, was sich auf den Politikerfolg auswirken kann.

Die folgenden Ausführungen dienen zunächst einmal einer Klärung des Erfolgsbegriffes und der Erfolgskriterien in der Politikanalyse. In diesem Zusammenhang ist auf die Im-

---

\* Für Anregungen und kritische Kommentare danken wir insbesondere Manfred Binder, Harald Fietz, Martin Jänicke, Kai Wegrich und Helmut Weidner. Vorarbeiten leisteten Dörte Ohlhorst, Jürgen Ungerer und Markus Schneller.

plementations- und Evaluationsforschung einzugehen, da die unterschiedlichen Erfolgsbegriffe und -kriterien für diese Forschungsrichtung zentralen Stellenwert besitzen (Kapitel 2). Als zweiter wichtiger Ansatzpunkt für die Untersuchung von Erfolg und Mißerfolg von Politik sind die Ergebnisse der international vergleichenden Politikanalyse heranzuziehen. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage nach den wichtigsten Erfolgsdeterminanten der Staatstätigkeit im internationalen Vergleich (Kapitel 3). Auf diesen eher allgemeinen Überlegungen, bei denen auf Erfahrungen aus unterschiedlichen Politikfeldern zurückgegriffen wird, basiert die Aufarbeitung des Forschungsstandes in der international vergleichenden Umweltpolitikanalyse. Dabei werden die wichtigsten Studien herausgegriffen und exemplarisch dargestellt. Zunächst werden die Arbeiten primär nach der von ihnen analysierten Phase im Policy-Zyklus systematisiert, um danach näher auf die dominanten Erfolgsdeterminanten einzugehen (Kapitel 4). Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefaßt (Kapitel 5).

## 2. Politikerfolg in der Politikanalyse

### 2.1 Politikerfolg in der Evaluations- und Implementationsforschung

#### *Ergebnis- und Zielorientierung bei der Bestimmung des Politikerfolgs*

Die Frage nach dem Erfolg oder Mißerfolg einer Politik hängt eng mit der sich seit den sechziger Jahren entwickelnden Evaluations- und Implementationsforschung zusammen.<sup>1</sup> Von allgemeinem Interesse sind dabei die Inhalte, Verlaufsmuster und Auswirkungen politischer Programme, wobei bei der Bestimmung des Politikerfolgs die ursprünglichen Politikziele und die meßbaren Politikergebnisse als zentral angesehen werden. Diese Forschungsrichtung thematisierte die Gründe des Erfolgs oder Mißerfolgs politischer Programme bereits Ende der siebziger Jahre (z.B. Ingram und Mann 1980, Larson 1980, Mazmanian und Sabatier 1981). Auslöser dafür war etwa das Scheitern der ehrgeizigen sozialpolitischen Programme in den USA oder das umweltpolitische "Vollzugsdefizit" in Deutschland (Pressman und Wildavsky 1973, Bardach 1977, Mayntz u.a. 1978).

Folgt man dem üblichen ergebnis- und zielorientierten Ansatz, bei dem die Effektivität eines politischen Programms im Mittelpunkt steht, so stellt sich zunächst einmal die

---

<sup>1</sup> Zur Implementations- und Evaluationsforschung in der Bundesrepublik Deutschland siehe insbesondere die Sammelbände von Mayntz (Mayntz 1980, Mayntz 1983) und Wollmann (1980) sowie Hellstern und Wollmann 1983, Schwarz 1983, Hellstern und Wollmann 1984a, Koch und Wittmann 1990, Hellstern 1991; zur Implementationsforschung in der Umweltpolitik siehe vor allem die Studien von Mayntz u.a. (1978) und von Knoepfel und Weidner (1985); einen Überblick über die (deutsche) Implementations- und Evaluationsforschung im Bereich der Umweltpolitik liefert Uebersohn (1990).

Frage, auf welcher Analyseebene bei der Bestimmung des Politikerfolgs angesetzt werden soll, auf der *output*-, der *impact*- oder der *outcome*-Ebene<sup>2</sup>:

- als *output* werden im allgemeinen politische Programme bzw. die politischen Entscheidungsinhalte bezeichnet, wobei zwischen dem *output* der Politikformulierung (Programm) und dem *output* der Politikdurchsetzung (Implementationsoutput) unterschieden werden kann (Jann 1981: 26);<sup>3</sup>
- unter *impact* versteht man die Veränderungen bei den Zielgruppen der politischen Programme, d.h. die Reaktion der (potentiellen) Zielgruppen wird in die Analyse einbezogen;
- beim *outcome* geht es um die (umfassenderen) Auswirkungen der staatlichen Aktivitäten, um Veränderungen des gesamten Systems oder Subsystems, wobei nicht nur beabsichtigte, sondern auch unbeabsichtigte Folgen ermittelt werden (sollten).

Als Beispiel für eine Policy-Output-Analyse kann etwa auf die wohnungspolitische Studie von Grüner u.a. verwiesen werden, bei der als abhängige Variable die wohnungspolitischen Ausgaben bundesdeutscher Großstädte gewählt wurde (Grüner, Jaedicke und Ruhland 1988). Eine ähnliche Herangehensweise findet sich auch bei international vergleichenden Untersuchungen der Entwicklung von Staatsausgaben oder in der traditionellen Sozialpolitikforschung, wo man häufig auf Untersuchungen stößt, in denen die sozialen Aktivitäten eines Landes mit Hilfe des Indikators der öffentlichen Sozialausgaben erfaßt werden (sollen). Bei derartigen Untersuchungen geht es primär um die Ermittlung von Bestimmungsfaktoren für (staatliche) Ausgaben in einem Politikfeld.

Während man sich früher in einigen Politikfeldern auf die *output*-Ebene beschränken mußte, da andere Daten (noch) nicht verfügbar waren, wird heute zunehmend versucht, auch die *impact/ outcome*-Dimension in die Analyse zu integrieren. Dies gilt nicht nur für die Wirtschaftspolitik, wo auf die entsprechenden Indikatoren (Wirtschaftswachstum, Inflationsraten, Arbeitslosenquote) schon immer relativ leicht zurückgegriffen werden konnte (z.B. Schmidt 1986); dies gilt auch für die Sozialpolitik, wo mittlerweile Daten zur Einkommensverteilung und Umverteilung vorliegen<sup>4</sup> und damit begonnen werden konnte, die Beziehungen zwischen Ausgaben, Instrumenten und *outcomes* zu untersuchen (Castles und Mitchell 1992, vgl. auch Esping-Andersen 1990).

---

<sup>2</sup> Die Unterscheidung der *impact*- und der *outcome*-Ebene ist in der Literatur keineswegs eindeutig. In den folgenden Ausführungen wird weitgehend der Systematik von Werner Jann gefolgt (Jann 1981); ähnlich die Auffassung von Schmidt (1992a: 208); anders Windhoff-Héritier (1987: 18 f.); vgl. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen von Mayntz (1980: 239), die von *Impactforschung* spricht.

<sup>3</sup> Vergleiche in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen von Windhoff-Héritier (1977) zur Policy-Output-Analyse in der lokalen Politikforschung.

<sup>4</sup> Castles und Mitchell (1992) verweisen auf das *Luxembourg Income Study Project (LIS)* und auf ein schwedisches Projekt (*Svensk Socialpolitik i International Belysning, SSIB*).

Dabei wird in der Implementationsforschung heute davon ausgegangen, daß die Beurteilung des Politikerfolgs nur dann möglich ist, wenn ein adäquater Zeitrahmen gewählt wird: "The literature on policy implementation also points to the need for utilizing time frames of a decade or more, both in order to complete at least one cycle of formulation, implementation, and reformulation and to obtain a reasonably accurate portrait of program success and failure. Numerous studies have shown that ambitious programs that appeared after a few years to be abject failures received more favorable evaluations when seen in a longer time frame; conversely, initial successes may evaporate over time" (Sabatier 1993: 16).

Die Evaluation der Politikergebnisse kann hinsichtlich der Reichweite einer Untersuchung beträchtlich differieren, obwohl derartige Studien sowohl theoretische als auch methodische Gemeinsamkeiten aufweisen. Hier lassen sich zumindest zwei Arten unterscheiden: Neben Analysen, die ausschließlich auf die Untersuchung von Einzelprojekten ausgerichtet sind, wobei das Effizienzkriterium im Mittelpunkt steht, trifft man auf Studien, bei denen Programme in einem bestimmten Politikfeld im Zentrum des Forschungsinteresses stehen. Programmevaluationen werden seit den sechziger Jahren durchgeführt und nahmen ihren Anfang mit den breit angelegten Untersuchungen der US-amerikanischen Sozialpolitik<sup>5</sup> - "Evaluationsforschung" wird daher häufig auf den für Programmevaluationen typischen Ansatz reduziert.<sup>6</sup>

Der zielorientierte Untersuchungsansatz kann Probleme mit sich bringen, weil im Rahmen von Programmbildungsprozessen häufig die Kompromißlinien zwischen widerstrebenden Interessen festgeschrieben werden, was zur Folge hat, daß Programmziele - abgesehen davon, daß sie oft unrealistisch und von vornherein völlig unerreichbar sind - mitunter unklar formuliert werden oder sich sogar widersprechen. Außerdem ist die quantitative Messung des Zielerreichungsgrades einer Politik häufig kaum möglich, da Politikziele im allgemeinen qualitativ formuliert werden (vgl. Lane 1993: 137, vgl. Naschold 1993: 57). Schließlich können sich politische Ziele im Zeitverlauf durchaus ändern. Man steht daher mitunter vor dem Problem, daß zunächst einmal die eigentlichen Programmziele geklärt werden müssen, bevor der Grad der Zielerreichung bestimmt werden kann (Hellstern 1991: 288 ff.). Kritik an den Programmzielen findet sich

---

<sup>5</sup> Obgleich es bereits in den dreißiger Jahren in den USA erste Ansätze einer Evaluationsforschung gab, entstand diese Forschungsrichtung im wesentlichen in den sechziger Jahren im Zusammenhang mit dem "War on Poverty" und dem "Great Society Program" Präsident Johnsons, was zur Entwicklung von umfangreichen Sozialprogrammen führte und einen entsprechenden Bedarf an der Evaluierung dieser Programme zur Folge hatte. Zur Entwicklung der Evaluationsforschung siehe Hellstern und Wollmann 1984b: 27 ff., Freiburghaus 1988: 2, Rist 1990, Hellstern 1991: 275, Palumbo und Maynard-Moody 1991: 275 ff., Wittrock, Wagner und Wollmann 1991: 47, Rossi und Freeman 1993: 9 ff.

<sup>6</sup> Zur Programmevaluation siehe z.B. Palumbo 1987, Rossi, Freeman und Hofmann 1988, Berk und Rossi 1990, Rossi und Freeman 1993.

selten, obwohl die Wirkungstiefe (umwelt-)politischer Programme bisweilen viel zu gering ist (vgl. von Prittwitz 1990: 54 ff.).

#### *Auswirkungen des Verlaufs politischer Prozesse auf den Politikerfolg*

Bei Politikevaluationen muß auch danach gefragt werden, wie der Verlauf des politischen Prozesses die Politikergebnisse unmittelbar beeinflusst. Diese bleiben zwar weiterhin zentral, einbezogen wird nunmehr aber auch die Implementation von Programmen (der *throughput*). Implementationsstudien sind daher schon lange zu einem festen Bestandteil bei der Analyse der Bestimmungsfaktoren von Erfolg und Mißerfolg einer Politik geworden (vgl. Palumbo und Maynard-Moody 1991: 317).

Der Übergang zu Prozeßevaluationen markiert aber auch die Abkehr von den Reformprogrammen der sechziger und siebziger Jahre. Es geht nicht mehr um das Erreichen ehrgeiziger Reformziele, sondern um Effizienzsteigerungen in der die Programme durchführenden Verwaltung und um das Management fiskalischer Engpässe, d.h. die Effizienz eines politischen Programms steht nunmehr gleichrangig neben dessen Effektivität. Dies gilt beispielsweise für Länder wie Dänemark, Frankreich, die Schweiz oder die Niederlande, wo Evaluationsforschung (erst) seit den achtziger Jahren unter der Zielsetzung der Produktivitätssteigerung der Verwaltung an Bedeutung gewonnen hat (Derlien 1990: 148).<sup>7</sup> Effizienzsteigerungen sind häufig nur dann möglich, wenn Einfluß auf politische Prozesse und Verwaltungsabläufe genommen wird.

Daneben können sich Prozeßevaluationen unmittelbar auf den politischen Prozeß und das Verfahren beziehen und prozeß- und verfahrensbezogene Beurteilungskriterien, die durch das *Equity*-Kriterium erfaßt werden, in den Mittelpunkt des Interesses rücken. Dieses Kriterium, das sich primär auf die Verteilungsgerechtigkeit, die Fairneß und die Verfahrensgerechtigkeit einer Politik bezieht, ist hier dominant. Das Effektivitätskriterium findet allerdings zumindest mittelbar Berücksichtigung, da die Akzeptanz der Politikergebnisse durch die Zielgruppen und damit der Politikerfolg von der Ausgestaltung der Verfahren maßgeblich beeinflusst werden kann.

#### *Institutionelle Arrangements und Politikerfolg*

Neben den politischen Prozessen sind auch die institutionellen Arrangements für die Politikergebnisse relevant. Aus den Resultaten der Implementationsforschung ergibt sich eindeutig, daß die Organisationsstruktur der durchführenden Verwaltung Auswirkungen auf den Politikerfolg hat. Auch in Deutschland wurde bereits in den siebziger Jahren die Frage gestellt, ob Organisationen einen Unterschied machen (Scharpf 1977a)

---

<sup>7</sup> Effizienzsteigerungen stehen auch im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion über *New Public Management*, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann; siehe z.B. Naschold 1993, Rosen 1993, Reichard 1992, Osborne und Gaebler 1992, Osborne 1993, Ormond 1993.

und darauf hingewiesen, daß mit dem Erfolg einer Politik nur dann zu rechnen ist, wenn das *policy design* die gegebenen institutionellen Strukturen berücksichtigt. Scharpf sieht politische Institutionen als wesentliche Determinanten der Staatstätigkeit und betont, daß institutionelle Restriktionen die politischen Wahlmöglichkeiten stark einschränken können (Scharpf 1986: 179 f.).

Die Beziehung zwischen institutionellen Variablen und *outcomes* betrachtet er als doppelt kontingent. Einerseits werden spezifische Problemlagen meist von mehreren Politiken beeinflusst, die trotz unterschiedlicher institutioneller Voraussetzungen funktional äquivalent wirken können. Andererseits wird der politische Prozeß nur selten durch die institutionellen Arrangements vollständig determiniert. Notwendig sei daher eine Verknüpfung von Wirkungsanalysen zum Zusammenhang zwischen Policies und *outcomes* und von institutionellen Analysen zum Zusammenhang zwischen Institutionen und Policies (Scharpf 1985: 166, Scharpf 1988a: 274 f.).

Politische Institutionen sind in den letzten Jahren als Bedingungsfaktoren des Politikerfolgs, zumindest in wissenschaftlichen Diskursen, immer wichtiger geworden. Zwar wird die Bedeutung des Kontextes von Politik und der Handlungsmotive und -strategien der involvierten Akteure keineswegs in Abrede gestellt, betont wird jedoch die nicht zu unterschätzende Rolle von Institutionen bzw. institutionellen Arrangements, durch die politische Prozesse strukturiert und Politikergebnisse beeinflusst werden können (vgl. Bartlett 1994: 179).

Hierher gehört zunächst einmal die Evaluation von (Umwelt-)Behörden, bei der die Implementation politischer Programme im Zentrum des Forschungsinteresses steht (z.B. Vollzugsprobleme oder die Koordination zwischen den verschiedenen Politikebenen). Dabei wird nach dem Zusammenhang zwischen den Organisationsstrukturen der Verwaltung und dem *Verwaltungsoutput* gefragt, wobei die Zielsetzung verfolgt wird, die Ursachen für Fehlleistungen der Verwaltung zu analysieren, um entsprechende Reorganisationsempfehlungen entwickeln zu können.<sup>8</sup>

Institutionelle Analysen beschränken sich allerdings keineswegs auf die Untersuchung von Organisationsstrukturen. Der "Neue Institutionalismus"<sup>9</sup> betont die Bedeutung der durch die politischen Institutionen allgemein anerkannten Regeln (Routinen, Verfahren, Konventionen etc.) und der sich in diesen Strukturen widerspiegelnden Werte. Hier kann auch der Unterschied zwischen (Organisations-)Strukturen und Institutionen gesehen werden: "Institutions not only are structures, they are the holders and propagators of social values. The values that anyone institution advocates may be more or less

---

<sup>8</sup> Vgl. die Evaluation des schweizerischen Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) (Knoepfel und Zimmermann 1991); siehe vor allem S. 1 f.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu vor allem March und Olsen 1984 und 1989.

desirable as rule for actions for society, so that policy can be seen as an explicit contest among alternative sets of institutional values" (Peters 1992: 162).

Das Verhalten der Akteure orientiert sich, folgt man dem Ansatz des *New Institutionalism*, vorrangig an solchen Regeln, nicht etwa an individuellen Nutzenkalkülen oder der rationalen Abwägung bestimmter Entscheidungsalternativen, was von den ökonomisch geprägten entscheidungstheoretischen Ansätzen, die in der Policy-Forschung eine große Rolle spielen, aber im allgemeinen unterstellt wird.

Die Berücksichtigung der Funktionsweise politischer Institutionen bei der Politikevaluation ist damit unter einer doppelten Fragestellung zu sehen: Einerseits geht es um die Einflüsse politischer Institutionen und institutioneller Veränderungen auf die politischen Programme (vgl. Bartlett 1994: 179 ff.), andererseits um die Auswirkungen der organisatorischen Voraussetzungen bzw. institutionellen Arrangements bei der Umsetzung von Politiken, z.B. um die Zusammenhänge zwischen spezifischen Organisationsstrukturen und dem *Implementationoutput* einer Umweltbehörde.

## 2.2 Erfolgskriterien in der Politikanalyse: Effektivität, Effizienz und *Equity*

Bei der Bestimmung des Politikerfolgs kann von unterschiedlichen Erfolgskriterien ausgegangen werden. In der Policy-Forschung, insbesondere in der Implementations- und Evaluationsforschung, deren Ausgangspunkt ja primär die Zielbestimmung durch staatliche Institutionen ist, wird in erster Linie das Effektivitäts-Kriterium als Maßstab herangezogen. Daneben erfreut sich das vor allem von Ökonomen präferierte Effizienz-Kriterium - gerade in Zeiten leerer öffentlicher Kassen - zunehmender Beliebtheit. Neben diesen beiden Kriterien, die relativ unumstritten sein dürften, wird in den folgenden Ausführungen *Equity* als zusätzliches Kriterium einbezogen.<sup>10</sup>

### *Effektivität als Erfolgskriterium*

Bei der Ermittlung der Effektivität eines politischen Programms, dem zentralen Erfolgskriterium, wird danach gefragt, ob dessen Umsetzung tatsächlich zu den beabsichtigten Wirkungen geführt hat. Primär ist dabei der Grad der Zielerreichung. Von Bedeutung ist daneben auch die Zeitdimension, da die Effektivität eines Programms nicht nur durch die Steigerung des Zielerreichungsgrades, sondern auch durch die Reduktion

---

<sup>10</sup> In der einschlägigen Literatur herrscht keineswegs Einigkeit darüber, welche Erfolgskriterien bei der Beurteilung der Politikergebnisse herangezogen werden sollen. So unterscheidet etwa Nagel (1991) ebenfalls zwischen Effektivität, Effizienz und *Equity*, ergänzt diese Politikziele jedoch durch Prozeßziele (Partizipation, Berechenbarkeit und Verfahrensgerechtigkeit). Ostrom, Schneider und Wynne (1993), die sich mit der Bewertung unterschiedlicher institutioneller Arrangements bei der Erstellung von Infrastrukturmaßnahmen beschäftigen, unterscheiden zwischen umfassenden Performanzkriterien (Effizienz, fiskalische Äquivalenz, Redistribution, Verantwortlichkeit und Anpassungsfähigkeit) und intermediären Performanzkriterien (Transformationskosten und Transaktionskosten).



des für die Realisierung von Programmzielen benötigten Zeitbedarfs verbessert werden kann.

Die Orientierung am Zielerreichungsgrad und damit an den ursprünglichen Programmzielen ist allerdings nur eine Variante der Effektivitätsbestimmung einer Policy. Unabhängig von diesen Zielen kommt auch die Orientierung an den "objektiven" Problemen und der jeweiligen Problemstruktur in Betracht. Diese Herangehensweise hat zur Folge, daß von Politikerfolg nur dann die Rede sein kann, wenn das Programmprofil der jeweiligen Problemstruktur entspricht. Gerade bei internationalen Vergleichen führt nur eine problemorientierte Effektivitätsbestimmung zu sinnvollen Ergebnissen.

Bei der Bestimmung der Effektivität einer Politik sind neben der Ermittlung des Zielerreichungsgrades weitere Aspekte zu berücksichtigen, die sich entweder aus den nicht-intendierten Konsequenzen von Politiken oder aus einer Veränderung der Problemsituation ergeben, die dazu führen kann, daß die Programmziele durch die gewählten Instrumente gar nicht mehr erreicht werden können (vgl. Jänicke 1979: 64 f., Jänicke 1987: 71 ff, Weidner 1992: 71 f., Jänicke und Weidner 1994):

- Es kann zu Gratiswirkungen kommen, die nicht auf die untersuchte Politik zurückgeführt werden können, z.B. Verbesserungen der Luftqualität als Folge von Brennstoffsubstitutionen oder von ökonomischen Krisensituationen, in denen die industrielle Produktion drastisch vermindert wird. (Umwelt-)Politische Erfolge können eine nicht-intendierte Folge anderer Politiken sein oder aus veränderten Kontextbedingungen resultieren, die sich auf die Erreichung der Politikziele positiv auswirken.
- Ebenso können zusätzliche, nicht absehbare Belastungseffekte auftreten, durch die die Erreichbarkeit politischer Ziele in Frage gestellt wird. So bleiben Verbesserungen der Luftqualität häufig deshalb aus, weil Emissionsminderungen bei stationären wie mobilen Quellen durch ein gestiegenes Verkehrsaufkommen oder eine Steigerung der industriellen Produktion überkompensiert werden. Obwohl diese Kompensationseffekte häufig dazu führen, daß die ursprünglichen Politikziele nicht erreicht werden, wäre es voreilig, auf den Mißerfolg der Politik zu schließen, da ohne sie weitaus negativere Ergebnisse zu erwarten gewesen wären.
- Schließlich treten Problemverschiebungen auf, beispielsweise in der Luftreinhaltungspolitik durch die lange Zeit verfolgte "Strategie der langen Schornsteine", die kaum zur Problemlösung beigetragen hat, da der Gesamteffekt derartiger Maßnahmen im allgemeinen relativ gering ist. Die Reduktion starker regionaler Umweltbelastungen wird dabei durch geringere, aber weiträumigere Umweltbelastungen erkauft. Problemverschiebung muß keineswegs bedeuten, daß das Ausgangsproblem gelöst werden konnte, meist bleibt es bestehen, wenn auch in verminderter Form (Prittowitz 1990: 66).

### *Effizienz als Erfolgskriterium*

Bei der Bestimmung der Effizienz eines politischen Programms stehen ökonomische Kalküle im Mittelpunkt, d.h. es wird nach den Kosten und Nutzen eines Programms gefragt, wobei grundsätzlich davon ausgegangen wird, daß eine Maßnahme nur dann effizient ist, wenn sie einen Nettонutzen erbringt, also wenn der Gesamtnutzen größer ist als die direkten und indirekten Kosten. Fragen der Effizienz beziehen sich auf die Erhöhung der Wohlfahrt der Gesamtbevölkerung, anders als Fragen der Redistribution, bei denen es um die Umverteilung von Ressourcen zwischen Bevölkerungsgruppen geht.

Dabei ist zunächst einmal das wohlfahrtstheoretische Pareto-Kriterium von Bedeutung, das eine volkswirtschaftliche Situation beschreibt, in der keiner der Beteiligten besser gestellt werden kann, ohne daß sich die Position zumindest eines anderen verschlechtert. Da die Anwendung des Pareto-Kriterium häufig nicht praktikabel ist, kann zum Kaldor-Hicks-Kriterium übergegangen werden, da es geringere Anforderungen als das Pareto-Kriterium stellt. Hier genügt es, daß diejenigen, die Nutzeneinbußen hinzunehmen haben, potentiell kompensiert werden können. Situation A ist Situation B dann vorzuziehen, wenn aus dem Nutzengewinn aus A Ausgleichszahlungen an die Benachteiligten geleistet werden könnten (Kompensationsprinzip). Die faktische Schlechterstellung eines Beteiligten wird aber nicht explizit ausgeschlossen (vgl. Nagel 1991: 38, Ostrom, Schroeder und Wynne 1993: 112 f.).

Neben diesen wohlfahrtstheoretischen Überlegungen spielt das Effizienzkriterium auch bei der Beurteilung der unternehmens- oder verwaltungsinternen Situation eine bedeutende Rolle, mit anderen Worten neben der allokativen Effizienz ist auch die betriebliche bzw. verwaltungsinterne Effizienz als Erfolgskriterium heranzuziehen. Abweichungen vom Zustand effizienter Produktion, d.h. die Differenz zwischen den geringstmöglichen und den tatsächlichen Kosten, werden auch als X-Ineffizienz (Leibenstein 1966) bezeichnet. Eine solche Situation, in der die Kosten nicht minimiert werden, entsteht beispielsweise durch Personal, das neben den Organisationszielen in hohem Maße Eigeninteressen verfolgt, oder durch ineffizient organisierte Produktions- oder Verwaltungsprozesse.

### *Equity als Erfolgskriterium*

In der neueren Diskussion stößt man häufig auf ein weiteres Kriterium, das *Equity*-Kriterium, durch das zunächst einmal Verteilungsaspekte umfaßt werden. Dieses Kriterium soll hier aber insofern ergänzt werden, als Prozeßziele (z.B. Verfahrensgerechtigkeit) ebenfalls als Bestandteil dieses Kriteriums aufgefaßt werden. *Equity* bezieht sich damit nicht nur auf distributive Gerechtigkeit (Ergebnisgerechtigkeit), sondern auch auf Verfahrensgerechtigkeit.

So hat sich bei einschlägigen Studien in den USA etwa gezeigt, daß die Umweltqualität zwischen Wohnquartieren stark differiert und ethnische Minderheiten tendenziell stärkeren Umweltbelastungen ausgesetzt sind. Daraus hat sich dort eine Diskussion über *Environmental Justice* entwickelt (Reilly 1992, Taylor 1992). Als Kriterium für die Beurteilung des Politikerfolgs eines Programms, z.B. des *Superfund*-Programms zur Sanierung von Altlasten, können demnach auch die möglicherweise auftretenden Verteilungswirkungen herangezogen werden. So wurde dem *Superfund*-Programm nicht nur Ineffizienz, sondern auch eine unzureichende Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit bescheinigt (Hird 1993: 322, 340).

In dieser Diskussion hat das *Equity*-Kriterium eine zweifache Bedeutung: Einerseits wird auf Verteilungsaspekte zwischen den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen eingegangen, wobei davon ausgegangen wird, daß Minderheiten und einkommensschwache Bevölkerungsteile nicht benachteiligt werden sollten. Andererseits wird die "gerechte" räumliche Verteilung von Umweltlasten (z.B. Sonderabfalldeponien und -beseitigungsanlagen) auf die subnationalen Verwaltungseinheiten, z.B. auf die 50 Bundesstaaten, gefordert (Peretz 1992, Mazmanian und Morell 1992: 192 ff., 210).

Für die distributive Gerechtigkeit ist die Frage nach der Fairneß der gesellschaftlichen Verteilung von Kosten und Nutzen zentral. Da es viele unterschiedliche Auffassungen darüber gibt, was unter einer gerechten Verteilung zu verstehen ist, und die unterschiedlichen Varianten zu inkompatiblen institutionellen Arrangements und umstrittenen Verteilungsergebnissen führen können, wird häufig zu "zweitbesten" Lösungen übergegangen - durch die Gewährleistung von Verfahrensgerechtigkeit können zwar keine optimalen Ergebnisse garantiert werden, immerhin werden aber die Voraussetzungen für eine möglichst friedliche Beilegung der Konflikte geschaffen (V. Schmidt 1993: 82 f.).

Damit lassen sich mehrere Dimensionen des *Equity*-Kriteriums unterscheiden:

- Wird Ergebnissgerechtigkeit primär als *fiskalische Äquivalenz*<sup>11</sup> verstanden, so ist von dem Grundsatz auszugehen, daß die Kosten einer öffentlichen Leistung genauso verteilt sein sollten wie deren Nutzen (Beitragsprinzip, Verursacherprinzip).
- Ergebnissgerechtigkeit kann aber auch primär im Zusammenhang mit *redistributiven Zielen* gesehen werden; dann geht es vorrangig um die Umverteilung zwischen Bevölkerungsgruppen, wobei häufig die Position vertreten wird, daß sich für die besonders bedürftigen Bevölkerungsgruppen der größte Nutzen ergeben sollte (Bedürfnisprinzip).

---

<sup>11</sup> Zur Unterscheidung zwischen fiskalischer Äquivalenz und Redistribution siehe Ostrom, Schroeder und Wynne (1993: 112 ff.).

- *Verfahrensgerechtigkeit* betrifft vor allem die Frage, ob allen Betroffenen und der breiten Öffentlichkeit Zugang zum Verfahren gewährt wird. Da sich Verfahrensgerechtigkeit ebenso stark wie distributive Gerechtigkeit auf die politische Akzeptanz einer Entscheidung auswirkt (Röhl 1993: 8 f.), ist dieser Aspekt keineswegs zu vernachlässigen, besteht doch zumindest ein indirekter Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der Verfahren und dem Politikerfolg. Daneben wird der prozeduralen Gerechtigkeit vielfach auch ein Eigenwert zugebilligt, da deren Realisierung als eine Dimension von Politikerfolg angesehen werden kann.

### *Beziehungen zwischen den Erfolgskriterien*

Wendet man die unterschiedlichen Erfolgskriterien auf dasselbe politische Programm an, wird man diesem häufig weder umfassenden Erfolg noch völligen Mißerfolg bescheinigen können, da die Erfolgskriterien keineswegs voneinander unabhängig sind - ganz abgesehen davon, daß die unterschiedlichen Aspekte des *Equity*-Kriteriums zu widersprüchlichen Ergebnissen führen können. Welches Urteil wollte man fällen, wenn durch eine relativ effizient arbeitende Umweltbehörde unter breiter Beteiligung aller Betroffenen äußerst scharfe Umweltstandards festgesetzt werden, die aber nur mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung in abgeschwächter Form implementiert werden können und keine spürbaren Umweltqualitätsveränderungen zur Folge haben? Ist dieser durchaus realistische Fall ein Paradebeispiel für den Mißerfolg der Umweltpolitik?

Traditionell nimmt das Effektivitätskriterium eine dominante Rolle bei der Beurteilung des Politikerfolgs ein. Die stärkere Betonung von Effizienzgesichtspunkten (auch außerhalb der ökonomisch ausgerichteten Forschung) ist eine neuere Entwicklung, wobei die Gewichtung der beiden Kriterien als normative Entscheidung betrachtet werden kann.<sup>12</sup> Dies läßt sich z.B. anhand der umweltpolitischen Diskussion über den Einsatz alternativer Policy-Instrumente zeigen. Hier entwickelte sich seit den siebziger Jahren eine Diskussion darüber, ob das Ordnungsrecht durch Umweltabgaben ersetzt oder zumindest ergänzt werden kann. Hartkopf und Bohne (1983) stellten in diesem Zusammenhang fest, daß ordnungsrechtliche Instrumente tendenziell effektiver seien als Abgaben, und hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Effektivität und Effizienz in der Umweltpolitik gehen sie davon aus, daß eine Abwägung zwischen Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten erforderlich sei (240 ff.).

Überholt ist mittlerweile das traditionelle Verständnis von Politik; Effizienzbetrachtungen wurden dabei primär als Gegenstand der Ökonomie betrachtet, während die Domäne der Politik vor allem in Umverteilungsfragen, einschließlich der Bestimmung von

---

<sup>12</sup> So stellt Weidner für die Umweltpolitik fest, daß die ökologische Effektivität, falls Problemverschiebungen weitgehend verhindert werden können, für ihn das wichtigste Kriterium darstellt (Weidner 1992: 75). Ostrom, Schroeder und Wynne, die sich mit Infrastrukturpolitik beschäftigen, wählen eine andere Schwerpunktsetzung und stellen die effiziente Ressourcenallokation in den Mittelpunkt (1993: 116).

Eigentumsrechten, gesehen wurde. Allerdings verfolgt sozialregulative Politik, zu der der Umweltschutz neben dem Arbeits- und Verbraucherschutz zählt, primär die Zielsetzung, Marktversagen zu verhindern oder zu korrigieren, was im Gegensatz zur eigentlichen Umverteilungspolitik (potentiell) effizienzerhöhend wirkt (Majone 1993: 102 ff.).

Dies mag auch erklären, warum in der Umweltpolitik redistributive Erfolgskriterien bislang nur eine marginale Rolle gespielt haben. Während in anderen Politikfeldern und auch in der allgemeinen Diskussion der *trade-off* zwischen dem Effizienz-Kriterium und dem *Equity*-Kriterium (in seiner redistributiven Variante) herausragende Bedeutung einnimmt (Ostrom, Schroeder und Wynne 1993: 116), beschränkte sich die umweltpolitische Diskussion in Deutschland in der Vergangenheit im wesentlichen auf das Effektivitäts- und das Effizienz-Kriterium. Daneben fanden als Erfolgskriterien z.B. die erzielten Innovationswirkungen, die administrative Praktikabilität oder die politische Akzeptanz Anwendung (Weidner 1992: 74).

Wie die amerikanische Diskussion über *Environmental Justice* und die allgemeinen Ansätze zur Verfahrensgerechtigkeit<sup>13</sup> jedoch zeigen, könnte das *Equity*-Kriterium, das über die Ziele der traditionellen Umverteilungspolitik hinausreicht, in der umweltpolitischen Diskussion in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Die stärkere Fokussierung umweltpolitischer Fragen auf Verfahrensaspekte deuten in diese Richtung.<sup>14</sup> Dabei sollte beachtet werden, daß nicht zwangsläufig ein *trade-off* zwischen Effizienz und *Equity* bestehen muß. Vielmehr sollte es in der vergleichenden Politikanalyse gerade darum gehen, auszuloten, welche institutionellen Arrangements unter welchen situativen Rahmenbedingungen am besten geeignet sind, Effizienz- und *Equity*-Ziele miteinander zu verbinden.

### **3. Erfolgsbedingungen in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung**

#### **3.1 Die vergleichende Methode als Ansatzpunkt für die Bestimmung des Politikerfolgs**

Da Evaluationsstudien vorwiegend national ausgerichtet sind, hat sich der internationale Vergleich der Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik auch an den Ansätzen der international vergleichenden Politikanalyse zu orientieren. Auch bei diesen Studien zeigt sich die Dominanz der Effektivität als Erfolgskriterium. Die Umsetzung politischer Programme, die bei der Implementations- und Evaluationsforschung im Mittelpunkt des Interesses steht, gerät aber in den Hintergrund, weil es im Rahmen des internationalen

---

<sup>13</sup> Zur Diskussion über Verfahrensgerechtigkeit vgl. exemplarisch die Beiträge in Heft 1/1993 der Zeitschrift für Rechtssoziologie, einem Schwerpunktheft zu dieser Thematik.

<sup>14</sup> Siehe hierzu insbesondere die aktuelle Diskussion über Mediationsverfahren, z.B. Weidner 1993a, Weidner 1993b, Bora und Döbert 1993, van den Daele 1993.

Vergleichs der Politikergebnisse um den *relativen* Erfolg oder Mißerfolg einzelner Länder geht (z.B. Vergleich der Veränderung bestimmter Schadstoffemissionen).

Dies bedeutet allerdings, daß nationale Programmevaluationen, sofern die Effektivität der Politik ausschließlich an den Programmzielen gemessen wird, hinsichtlich des umweltpolitischen Erfolgs zu anderen Ergebnissen kommen können als international vergleichende Studien. Der Erfolg eines nationalen Programms muß im internationalen Vergleich möglicherweise als Mißerfolg gewertet werden, da viele andere Länder weit aus bessere Politikergebnisse erzielt haben. Notwendigerweise ist das Effektivitäts-Kriterium, das bei internationalen Vergleichen eindeutig dominiert, an den Problemlagen und nicht an den national unterschiedlichen politischen Programmen auszurichten.

Die international vergleichende sozialwissenschaftliche Forschung steht allgemein vor dem Problem, daß ihren komplexen Erklärungsmodellen nur eine geringe Anzahl von Fällen gegenübersteht. Da es eine große Zahl vergleichbarer Länder nicht gibt, sind quantitative Methoden nur eingeschränkt anwendbar. Ihre Plausibilität können diese Modelle häufig nicht aus statistischen Testverfahren beziehen, ihre "Geltung beruht vielmehr auf der Bewährung der Partialtheorien, die in ihnen verwendet werden und auf der Plausibilität ihrer 'narrativen' Verknüpfung" (Scharpf 1988b: 62).

Auch in der vergleichenden Forschung muß es daher darum gehen, von der Deskription komplexer Sachverhalte über "historisch-situative Erklärungen" hinaus zur induktiv-generalisierenden Formulierung wissenschaftlicher Partialtheorien vorzustoßen. Da sich dieser Prozeß der induktiven Theoriebildung der Reichweite seiner Hypothesen nie sicher sein kann, bedarf er der "Ergänzung durch die Arbeit an der deduktiven Entwicklung von Partialtheorien, die in einer Vielzahl von realen Kontexten Bedeutung haben können, auch wenn sie keinen von ihnen vollständig erklären" (ebd.: 62 f.).

Diese Probleme und Notwendigkeiten zeigen sich in der methodischen Herangehensweise der (international) vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, wo in der Vergangenheit - auch hinsichtlich der Frage nach den Erfolgsbedingungen einer Politik - mehrere Forschungsstrategien angewandt wurden:

- *Quantitativer Vergleich des relativen Erfolgs von Staaten und subnationalen Einheiten*; im Mittelpunkt des Untersuchungsinteresses steht der Zusammenhang zwischen ökonomischen und politisch-institutionellen Faktoren und dem (relativen) Politikerfolg. Das Hauptproblem dieser Studien besteht darin, daß die Anzahl der untersuchten Fälle häufig nicht ausreicht, um zu eindeutigen Ergebnissen zu gelangen. Solche Untersuchungen wurden beispielsweise für den Bereich der Wirtschaftspolitik durchgeführt (z.B. Schmidt 1986). Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch *intra*-nationale Vergleiche zwischen den amerikanischen Bundesstaaten (z.B. Ringquist 1993).

- *Qualitative Länderstudien und Vergleich weniger Länder*; Untersuchungsgegenstand ist hier nur ein einziges Land, zwei Länder (binärer Vergleich) oder eine relativ geringe Anzahl von Ländern. Bisweilen wird auch auf Untersuchungseinheiten auf der subnationalen Ebene zurückgegriffen. Häufig geht es primär um den Zusammenhang zwischen strukturellen und situativen Rahmenbedingungen einerseits und den Politikerergebnissen andererseits. Durch diese Herangehensweise - meist nur eine einzige Untersuchungseinheit - ist es zwar häufig kaum möglich, zu verallgemeinerungsfähigen Aussagen zu gelangen, allerdings kann die Dynamik des politischen Prozesses bzw. der Wandel der politischen Institutionen, wenn auch nur auf den Einzelfall bezogen, wesentlich besser erfaßt werden als bei quantitativen Ansätzen, bei denen möglichst viele Länder untersucht werden sollen.
- *Fallstudien und Fallvergleiche*; nicht selten wird auch der Anspruch aufgegeben, (Teil-) Politiken in einem oder mehreren Staaten umfassend zu analysieren, stattdessen werden einzelne Fälle untersucht. Daneben werden Fallvergleiche durchgeführt, bei denen gleiche oder zumindest vergleichbare Fälle ausgewählt werden, etwa um die Differenzen des Regulierungsstils in verschiedenen Ländern besser herausarbeiten zu können (z.B. die Regulierung von Vinylchlorid im internationalen Vergleich, Badaracco 1985); möglich ist aber auch der systematische Vergleich von Erfolgsfällen (Jänicke und Weidner 1994). Verglichen werden hier die eingesetzten Instrumente, die beteiligten Akteure und ihre Strategien, die Politiknetzwerke und Verhandlungssysteme sowie die eingespielten Interaktionsmodi. Zentral sind - ausgehend von den Politikerergebnissen - der konkrete Verlauf politischer Prozesse, deren Beeinflussung durch institutionelle Arrangements und die situativen Bedingungen.

### 3.2 Strukturelle Erfolgsdeterminanten von Politik

Bei der Erklärung der Erfolgsdifferenzen zwischen Staaten kommen strukturelle Erfolgsdeterminanten und situative Faktoren in Betracht. Während es sich bei den ersteren um relativ stabile Variablen handelt (z.B. die Ausgestaltung der klassischen politischen Institutionen), geht es bei den letzteren um relativ instabile Variablen, insbesondere um Einflüsse, die aus dem schnellen Wandel der öffentlichen Meinung resultieren (z.B. Umweltskandale und -katastrophen). Bei den strukturellen Faktoren, auf die zunächst eingegangen werden soll, ist zwischen (sozio)ökonomischen, kulturellen und politischen Variablen zu unterscheiden.

#### 3.2.1 (Sozio)ökonomische Faktoren

In der "Theorie der sozioökonomischen Determination der Staatstätigkeit" (Schmidt 1993b: 372 ff.) wird staatliches Handeln als abhängige Variable der industriegesellschaftlichen Entwicklung betrachtet, der Staat wird als Objekt der Industriegesellschaft gesehen. Durch diesen Ansatz, bei dem von der Notwendigkeit staatlicher Interventio-

nen im Rahmen (ökonomischer) Modernisierungsprozesse ausgegangen wird, werden staatliche Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen recht gut erfaßt, vernachlässigt wird jedoch die Analyse politischer Faktoren (ebd.). Als relativ erfolgreich hat er sich bei der Untersuchung von Ländern auf unterschiedlichem ökonomischen Entwicklungsstand erwiesen (z.B. Sozialpolitik in armen und reichen Ländern, Schmidt 1989), während sich deutliche Mängel zeigen, wenn Länder untersucht werden, die sich auf einem ähnlichen Niveau der (sozio)ökonomischen Entwicklung befinden.

Bei der Untersuchung (sozio)ökonomischer Variablen, die Auswirkungen auf den Politikerfolg (z.B. in der Sozial- oder Umweltpolitik) haben, geht es primär um die Wirtschaftsleistung (insbesondere Niveau der ökonomischen Entwicklung als BIP pro Kopf, langfristige Wachstumsrate des BIP), die Wirtschaftsstruktur (Anteil der Beschäftigung im agrikulturellen Sektor, im Industriesektor und im Dienstleistungssektor) sowie um demographische Daten (Bevölkerungsdichte, Existenz und Art der Agglomerationen). Politischer Erfolg ist aber auch von anderen wirtschaftsstrukturellen Faktoren abhängig, die sich in einer unterschiedlichen Innovationsfähigkeit der Wirtschaft niederschlagen können. Für den wirtschaftlichen Strukturwandel macht es z.B. einen Unterschied, wie die Beziehungen zwischen den Unternehmen aussehen, ob etwa in nicht-kompetitiven Bereichen zwischen ihnen horizontale und/oder vertikale Netzwerke existieren. Eine langfristig orientierte Innovationspolitik geht häufig mit der Möglichkeit einher, Marktrisiken zu externalisieren.<sup>15</sup>

### 3.2.2 Kulturelle Faktoren

Außerdem sind kulturelle Determinanten von großer Bedeutung. Dabei geht es primär um relativ dauerhafte Werte und Einstellungen in einer Gesellschaft, wobei beispielsweise gefragt wird, wie sich bestimmte Einstellungen (z.B. zwischenmenschliches Vertrauen oder der in einer Gesellschaft geäußerte Stolz auf die politischen Institutionen) auf die Stabilität des politischen Systems auswirken. Dabei ist zunächst einmal auf die Forschungsergebnisse der vergleichenden Wertewandelforschung zu verweisen (Inglehart 1971, 1977, 1989, 1992). Inglehart vertritt nicht nur die These eines Veränderungsprozesses der Wertorientierungen von materialistischen hin zu postmaterialistischen Werten, er stellt auch fest, daß Werte bzw. Wertorientierungen Einfluß auf das Wahlverhalten und die Unterstützung von Gruppen und sozialen Bewegungen haben (ders. 1989: 361 ff.).

Es liegt nahe, von der Annahme auszugehen, daß sich der Wertewandel, d.h. der wachsende Anteil der Postmaterialisten in einer Gesellschaft, zumindest mit einer gewissen

---

<sup>15</sup> So z.B. beim relativ erfolgreichen Strukturwandel in der westdeutschen Werkzeugmaschinenindustrie in den achtziger Jahren. Ein Teil der Marktrisiken konnte dabei auf eine differenzierte Kombination netzwerkförmiger und korporatistischer Institutionen übertragen werden (Traxler und Unger 1990: 210).



zeitlichen Verzögerung auf den Politikerfolg in bestimmten Politikfeldern auswirkt. Für die Umweltpolitik stellt sich z.B. die Frage nach den (langfristigen) Auswirkungen des zunehmenden Umweltbewußtseins in einer Gesellschaft auf die nationale Umweltpolitik. Daneben sind Orientierungen und Werthaltungen gegenüber dem politischen System von Bedeutung, da sie Folgen für die Identifikation mit diesem und die aktive politische Beteiligung haben. Diese Faktoren können zumindest mittelbare Wirkungen auf die Politikergebnisse entfalten.

Kulturelle Variablen finden - gerade in der Umweltpolitik - häufig ad hoc Anwendung, wenn die Politikergebnisse durch andere Variablen nicht erklärt werden können. Gerade in jüngster Zeit kristallisiert sich jedoch ein Forschungsansatz in der international vergleichenden Forschung heraus, bei dem die Auswirkungen einer gemeinsamen kulturellen Basis innerhalb von "Länderfamilien" (z.B. in den skandinavischen oder den deutschsprachigen Ländern) im Mittelpunkt stehen. Dabei wird eine bislang weitgehend unterbelichtete kulturelle Variable thematisiert: die Konfessionsstruktur bzw. das Säkularisierungsniveau (Castles 1993, Castles 1994). So zeigte sich bei empirischen Untersuchungen ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Anteil der protestantischen Bevölkerung und der Veränderung der Frauenerwerbsquote (Schmidt 1993a: 69 ff.).

### 3.2.3 Politische Faktoren

Der Politikerfolg wird auch von soziopolitischen und politisch-institutionellen Faktoren determiniert. Ausgehend von einem weiten Institutionenbegriff, der sich keineswegs auf die klassischen politischen Institutionen wie das Parlament oder die Parteien beschränkt, sondern u.a. die Struktur und den Einfluß von Interessengruppen umfaßt, soll hier auf mehrere Aspekte eingegangen werden: erstens auf die Bedeutung von Parteien, zweitens auf die Charakteristika der Staatsorganisation und drittens auf die Struktur der Politiknetzwerke.

#### *Bedeutung von Parteien*

Nach der Parteienherrschaftsthese variiert die Staatstätigkeit von Regierungspartei zu Regierungspartei (Schmidt 1993b: 374). Eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik, insbesondere eine niedrige Arbeitslosenquote, ist demnach von der Machtverteilung zwischen Kapital und Arbeit und zwischen bürgerlichen und sozialdemokratischen Parteien abhängig. Dabei ist die These von Hibbs (1977, 1987, vgl. Schmidt 1992b: 140, Schmidt 1993b: 374) zu erwähnen, der davon ausgeht, daß die Rangordnung der wirtschaftspolitischen Ziele von Regierungen von der politischen Ideologie der Regierungsparteien und der sozialstrukturellen Zusammensetzung ihrer Wählerbasis abhängig ist. Rechte Parteien räumen, so Hibbs, der Sicherung des Preisniveaus Priorität ein, um die Interessen ihrer Klientel, die vor allem aus Selbständigen und dem Mittelstand besteht, an der Stabilität ihrer Sach- und Geldvermögensbestände zu sichern. Linke Parteien hingegen

präferieren eher das Vollbeschäftigungsziel, selbst wenn damit steigende Inflationsraten verbunden sind, da ihre Klientel, die Arbeitnehmerschaft, vor allem an der Sicherheit ihrer Arbeitsplätze interessiert ist.

Ogleich diese klassische These wichtige Bestimmungsfaktoren der Staatstätigkeit liefert, mußte sie zwischenzeitlich modifiziert werden.<sup>16</sup> Strittig ist beispielsweise das Ausmaß der durch die parteipolitische Färbung determinierten Unterschiede oder die Rolle der Opposition. Anders als bei der These der sozioökonomischen Determination werden die Handlungsspielräume der Politik als variabel angesehen, wobei allerdings die Gefahr besteht, daß diese überschätzt werden. Ein weiteres Problem ist darin zu sehen, daß in einigen Politikfeldern, zu denen sicherlich auch die Umweltpolitik gezählt werden kann, Ähnlichkeiten zwischen der Politik von Parteien unterschiedlicher Couleur festgestellt werden können (Schmidt 1993b: 374 ff.; mit weiteren Nachweisen).

Dem Grenzbereich zwischen Parteienforschung und Politikfeldanalyse ist die *"Do parties matter?"*-Diskussion zuzurechnen, die bereits Anfang der achtziger Jahre ihren Höhepunkt erreichte. Im Mittelpunkt steht hier der Einfluß von Parteien auf staatliche Entscheidungsprozesse und Politikergebnisse.<sup>17</sup> Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang auch die Ergebnisse der bereits erwähnten Studie von Grüner u.a., einer Policy-Output-Analyse zu den wohnungspolitischen Ausgaben deutscher Kommunen, die zu dem Ergebnis kommt, daß die Prägekraft parteipolitischer Unterschiede mit wachsendem Problemdruck abnimmt. Dieses Ergebnis weist - wie einige andere Studien - darauf hin, daß es von den spezifischen Rahmenbedingungen abhängt, ob parteipolitische Unterschiede auch in der materiellen Politik ihren Niederschlag finden (Grüner, Jaedicke und Ruhland 1988).

#### *Charakteristika der Staatsorganisation*

Daneben sind die von Schmidt (1993b: 385 ff.) jüngst betonten Barrieren gegen die Herrschaft der Parlamentsmehrheit und der aus ihr hervorgegangenen Regierung für den Politikerfolg entscheidend. Ob eine Regierung in der Lage ist, ihre Politik erfolgreich umzusetzen, hängt demnach z.B. vom Grad der Zentralisierung der Staatsstruktur, der Macht der Zweiten Kammer (oder einer anderen Institution, die die Gliedstaaten vertritt) sowie von der Autonomie der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Zentralbank ab.

---

<sup>16</sup> Während diese These für die USA oder Schweden bestätigt werden kann, trifft sie für die Bundesrepublik kaum zu. Sie gilt nur für einige Phasen und nur unter bestimmten Bedingungen (Schmidt 1992b: 140 ff.).

<sup>17</sup> Zur *"Do parties matter?"*-Diskussion siehe insbesondere von Beyme 1981, 1982, 1984, Schmidt 1982a und 1982b, Castles 1982, Rose 1984, Sharpe und Newton 1984, Page 1991, Schmidt 1991, Niedermayer und Stöss 1993: 34.

Eine integrative Politik fordert vom Staat ein hohes Maß an Handlungsfähigkeit, da er dazu in der Lage sein muß, die vielfältigen Interessen der beteiligten Akteure zu koordinieren, wobei die zur Verfügung stehenden Ressourcen möglichst effizient eingesetzt werden müssen. Sind die entsprechenden Kompetenzen auf eine Vielzahl von Ministerien und zuständigen Behörden verteilt, ist die staatliche Koordinierungskompetenz gering (Traxler und Unger 1990: 218). So zeigen Untersuchungen der vergleichenden Umweltpolitikanalyse<sup>18</sup>, daß der beste Garant für Politikerfolg eine Staatsstruktur ist, durch die ein relativ hohes Maß an Koordination und Integration auf der zentralstaatlichen Ebene gewährleistet wird. Nur so ist es möglich, daß auch langfristige Ziele ins Auge gefaßt und erreicht werden können (Jänicke 1990a: 225 f.). Die Integrationsfähigkeit auf zentralstaatlicher Ebene hängt gerade bei Querschnittsaufgaben wie dem Umweltschutz davon ab, ob das zuständige Fachressort in der Lage ist, relevante Entscheidungen anderer Ressorts zu beeinflussen und eigene Entscheidungen auch gegen Widerstand durchzusetzen. Daneben ist es von Bedeutung, ob in den umweltrelevanten Ressorts Umweltaufteilungen eingerichtet werden, die über ausreichende Vetomacht innerhalb des Ressorts verfügen.

Mit Politikerfolg ist also dann am ehesten zu rechnen, wenn es gelingt, Mechanismen der positiven Koordination zu institutionalisieren. Scharpf sieht darin den Versuch, "die Effektivität und Effizienz der Regierungspolitik insgesamt durch die Nutzung der gemeinsamen Handlungsoptionen mehrerer Abteilungen oder Ressorts zu steigern" (1993: 69, 1973: 85 ff.). Für das Verfahren bedeutet dies, daß multilaterale Verhandlungen in intra- oder interministeriellen Projektgruppen anzustreben sind, in denen alle Handlungsoptionen aller beteiligten Einheiten berücksichtigt werden (Scharpf 1993: 69).

Ferner können bessere Politikergebnisse erzielt werden, wenn die Gliedstaaten oder nachgeordneten Verwaltungseinheiten bei Politikentscheidungen auf zentralstaatlicher Ebene, die sie unmittelbar betreffen, beteiligt werden, da sie für die Implementation der Politik verantwortlich sind. Schließlich muß ein gewisses Maß an Dezentralisierung gegeben sein, da nur so die notwendige Flexibilität hergestellt werden kann und genügend Handlungsspielräume für innovative Entwicklungen auf der dezentralen Ebene bestehen (vgl. Jänicke und Mönch 1988: 401, Jänicke 1990a: 225 ff.).

Zwischen der Notwendigkeit einer integrativen Politik auf zentralstaatlicher Ebene und der Forderung nach dezentralen Handlungsspielräumen besteht nur ein scheinbarer Widerspruch. Erfolgreiche (Umwelt-)Politik scheint dann am ehesten möglich zu sein, wenn einerseits eine durchsetzungsfähige Behörde auf zentralstaatlicher Ebene existiert, die generelle Mindeststandards festsetzt. Andererseits müssen auf der dezentralen Ebene genügend Handlungsspielräume vorhanden sein, damit die subnationalen Einheiten,

---

<sup>18</sup> Auf diese Untersuchungen wird in Kapitel 4 genauer eingegangen.

sofern sie über entsprechende Handlungskapazitäten verfügen, eine Vorreiterposition einnehmen können, indem sie die zentralstaatlichen Standards verschärfen.

Außerdem kann es zum Mißerfolg der Politik kommen, wenn in einem politischen System mehrere Gravitationszentren der Macht bestehen, die sich gegenseitig blockieren. In der Wirtschaftspolitik kann es sich dabei um eine weitgehend autonome Zentralbank handeln, in anderen Politikfeldern kommt eine autonome (Verfassungs-)Gerichtsbarkeit in Betracht - Institutionen, die erhebliche Einflüsse auf die Politik haben können. Dies gilt beispielsweise für die überragende Rolle der Gerichte in der amerikanischen Umweltpolitik (Melnick 1983, Wenner 1994). Fälligen Gerichte abschließende Entscheidungen, kann durch dieses zusätzliche Machtzentrum die Integrations- und Koordinationsfähigkeit des politischen Systems erheblich geschwächt werden. Dies muß nicht zwangsläufig zum Mißerfolg der Politik führen - wie der Fall der USA zeigt, haben Gerichtsentscheidungen aber Auswirkungen auf den Verlauf und die Dauer des politischen Prozesses. So ist die starke Formalisierung der Normsetzungsverfahren und die lange Verfahrensdauer in den USA im wesentlichen auf den Einfluß der Gerichte zurückzuführen (Jaedicke, Kern und Wollmann 1993a: 147 ff., 229 f., Jaedicke, Kern und Wollmann 1993b: 20).

#### *Struktur der Politiknetzwerke*

Ansätze, durch die die Struktur der Politiknetzwerke erfaßt werden sollen, werden in der international vergleichenden Forschung häufig angewandt. Sie knüpfen an die (Neo-)Korporatismustheorie an, bei der die festgestellte relativ erfolgreiche politische Steuerung der Wirtschaft in korporatistisch strukturierten Staaten als Ansatzpunkt dient. "Dabei erwies sich die institutionell gegebene Fähigkeit zur Konzertierung der Politik von Staat, Parteien und jeweils mächtigen Interessengruppen als eine Schlüsselgröße für den Erfolg der Wirtschaftspolitik vor und nach dem ersten Ölpreisschock von 1973" (Schmidt 1993b: 379).

Als eine der wichtigsten Determinanten einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik hat sich eine koordinierte Geld-, Finanz-, Lohn- und Industriestrukturpolitik erwiesen, die auf korporatistischen Arrangements basiert (vgl. Scharpf 1987). Schon Shonfield (1969) arbeitete heraus, daß unterschiedliche machtpolitische Bedingungen zu wirtschaftlichem Erfolg führen können. Als Erfolgsbedingungen betrachtete er bestimmte institutionelle Arrangements, die eine koordinierte und längerfristig ausgerichtete Politik ermöglichen, was dann am ehesten der Fall ist, wenn die wichtigsten Interessengruppen miteinander kooperieren, wenn sektorübergreifende Abstimmungen möglich sind und staatliche Politik mit den mächtigsten Interessenverbänden koordiniert werden kann (vgl. Schmidt 1986: 253, Streeck und Schmitter 1985, Armingeon 1994).

Schmidt (1986) hebt bei der Erklärung der Differenz von Leistungsprofilen in der Wirtschaftspolitik zwei Faktoren hervor: die Fähigkeit zur Politik-Konzertierung und friedliche sozialpartnerschaftliche Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit. "Die erfolgreiche Wirtschaftspolitik wird in den Ländern praktiziert, in denen die Politikformulierung konzertiert und koordiniert erfolgt und in denen zugleich sozialer Friede zwischen Kapital und Arbeit herrscht" (ebd.: 262). Diese Voraussetzungen finden sich am ehesten in Ländern, die auf eine lange Tradition der friedlichen Regelung von Konflikten über wirtschaftliche, soziale, politische, kulturelle und religiöse Fragen zurückblicken können, d.h. in denen ethnische, sprachliche und religiöse Spannungslinien relativ schwach ausgeprägt sind, weil wirksame Konfliktregelungsmechanismen institutionalisiert wurden (vgl. Lehmbruch 1967, 1984, 1993). Die Konzertierungsthese wurde vor allem im Bereich der Wirtschaftspolitik erfolgreich angewendet.

In der allgemeinen Diskussion stehen heute nicht mehr korporatistische Strukturen, sondern Politiknetzwerke im Mittelpunkt. Der Netzwerkbegriff hat zwischenzeitlich den Korporatismusbegriff weitgehend abgelöst (vgl. van Waarden 1992: 30). Allerdings kann man korporatistische Arrangements durchaus als besondere Ausprägung von Politiknetzwerken auffassen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der neueren Entwicklung vom Makro-Korporatismus hin zum Meso- und Mikro-Korporatismus (vgl. Williamson 1989: 144 ff.). Ganz allgemein definiert sind Netzwerke "eine durch Beziehungen eines bestimmten Typs verbundene Menge von Einheiten" (Pappi 1993: 85), Netzwerkanalyse ist damit primär eine Methode der Strukturbeschreibung. Daneben werden Politiknetzwerke auch als besondere Form der politischen Steuerung aufgefaßt, die als weitere Steuerungsform neben die Steuerungsmechanismen Markt und Staat tritt (vgl. z.B. Marin und Mayntz 1991). Bisweilen erfolgt in diesem Rahmen dann auch eine Zuspitzung auf die Beziehungen zwischen den Interessengruppen und dem Staat.

Folgt man dieser (engeren) Definition von Netzwerken, so kann man die in vielen Politikfeldern relevanten Beziehungen zwischen der Regierung und den jeweils mächtigen Verbänden (meist ist die Industrie beteiligt) durchaus als Politiknetzwerk auffassen, wobei festgestellt werden kann, daß Politiknetzwerke häufig politikfeldspezifische Besonderheiten aufweisen. Zur Analyse von Politiknetzwerken unterscheidet van Waarden (1992) drei Dimensionen: (1) die Zahl und Art der gesellschaftlichen Akteure, (2) die Hauptfunktion der Netzwerke und (3) die Machtverteilung zwischen privaten und staatlichen Akteuren. Diese Dimensionen sind, wie sich in Kapitel 4 noch herausstellen wird, auch für die Umweltpolitikanalyse wichtig. Dabei zeigt sich aber auch, daß die binnenorganisatorischen Strukturen der beteiligten kollektiven Akteure nicht vernachlässigt werden sollten, da die Koordinationsfähigkeit von Netzwerken nicht zuletzt auch davon abhängig ist, ob Verhandlungsergebnisse in den beteiligten Organisationen umgesetzt werden können.

### 3.3 Situative Faktoren

Neben den strukturellen Erfolgsdeterminanten sind auch die situativen Kontextbedingungen für den Politikerfolg von großer Bedeutung - vor allem bei Fallstudien ist man häufig gezwungen, die situativen Faktoren in die Analyse einzubeziehen. Es liegt auf der Hand, daß die aktuelle politische Entwicklung oder die öffentliche Meinung, die sich sehr schnell ändern kann, erhebliche Auswirkungen auf den politischen Prozeß hat und das Politikergebnis stark beeinflußt. Darauf hat Lundquist bereits 1973 hingewiesen, als er sich mit dem Wechselverhältnis zwischen der öffentlichen Meinung und dem Verhalten der Umweltpolitiker beschäftigte (Lundquist 1973: 152). Vogel verwies jüngst darauf, daß Inhalt und Intensität der öffentlichen Meinung wichtiger sind als die Struktur politischer Institutionen (Vogel 1993: 265). Dies gilt vor allem beim Auftreten von krisenhaften Entwicklungen, Katastrophen und Skandalen. Skandalfälle, bei denen die situativen Faktoren häufig den Ausschlag geben, weisen in unterschiedlichen Ländern häufig größere Gemeinsamkeiten auf als repräsentative "Normalfälle", bei denen der nationale Politik- und Regulierungsstil viel eher zum Tragen kommt.

Gerade die produktive Verarbeitung historischer Schockerlebnisse (z.B. große Wirtschaftskrisen oder Umweltkatastrophen) kann sich auf den (langfristigen) Politikerfolg auswirken. Solche Faktoren können - in Abhängigkeit von der Lernfähigkeit des politischen Systems - institutionelle Innovationen zur Folge haben, durch die die Eintrittswahrscheinlichkeit solcher Katastrophen entscheidend herabgesetzt werden kann (vgl. Schmidt 1988: 17). Die staatliche Steuerungskapazität kann durch das Auftreten derartiger Ereignisse erheblich gesteigert werden. Dadurch werden regulative Maßnahmen ermöglicht, die unter anderen Konstellationen weder in derselben Schärfe noch im gleichen Zeitraum politisch durchsetzbar gewesen wären.

Bei Prozeßanalysen findet man daher häufig eine Unterscheidung zwischen relativ stabilen und relativ instabilen Einflußvariablen. Feick und Jann (1988: 199, 1989: 15) nennen folgende instabilen Variablen: die ökonomische Situation, die aktuelle Problemsituation, die aktuellen Einstellungen, Meinungen, Präferenzen und die jeweilige politische Koalition. (Sozio)ökonomische, kulturelle und politisch-institutionelle Variablen haben zwar einen "harten Kern", sind also bis zu einem gewissen Grade kaum veränderbar, daneben existiert aber auch eine "weiche" Komponente, die sich relativ schnell verändern kann.

Feick und Jann schließen daraus, daß der dominante Einfluß der situativen Variablen (im Gegensatz zum dominanten Einfluß der stabilen Kontextfaktoren) dafür verantwortlich gemacht werden kann, daß mitunter kaum Ähnlichkeiten der politischen Prozesse festgestellt werden können, weder zwischen einzelnen Politikfeldern in einem Land noch im gleichen Politikfeld im internationalen Vergleich (Feick und Jann 1989: 16). Welchen Einfluß strukturelle bzw. situative Variablen haben, ist dabei eine empirische

Frage, es ist aber durchaus möglich, daß die situativen Variablen in bestimmten Fällen mehr Einfluß auf das Politikergebnis haben als die strukturellen Faktoren.

Im folgenden sollen die international vergleichenden Studien zur Umweltpolitikanalyse näher betrachtet werden, wobei insbesondere zu fragen sein wird, welche Phasen im Policy-Zyklus hauptsächlich untersucht werden, welche Kriterien bei der Bestimmung des Politikerfolgs dominieren (Effektivität, Effizienz, *Equity*) und welche strukturellen und situativen Erfolgsdeterminanten in den Untersuchungen primär analysiert werden.

#### **4. Politikerfolg und Erfolgsbedingungen in der vergleichenden Umweltpolitikanalyse**

Vergleichende Umweltpolitikanalyse ist ein verhältnismäßig junger Forschungszweig. Mit der gestiegenen Sensibilität für Umweltprobleme in nahezu allen westlichen Industrieländern seit Ende der sechziger Jahre<sup>19</sup> ist gleichzeitig die Nachfrage nach Erkenntnissen über die Ursachen, Zusammenhänge und Wirkungen von Umweltproblemen drastisch gestiegen. Internationale Vergleiche von Umweltpolitiken werden seit den siebziger Jahren durchgeführt. Wie die Häufigkeitsverteilung vergleichender Studien zeigt, erlebte diese Forschungsrichtung Mitte der achtziger Jahre einen regelrechten Boom. Danach nahm die Anzahl der jährlich erstellten Studien wieder deutlich ab (siehe Schaubild 1).

Von einem Vergleich der Regulierungsansätze in unterschiedlichen Ländern versprach man sich vor allem politisch-praktischen Nutzen. Die Beschreibung von Unterschieden und Gemeinsamkeiten der politischen Verarbeitung von Umweltbelastungen sollte Erkenntnisse und Anregungen bringen, wie umweltpolitisches Handeln effektiver gestaltet werden kann. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Umweltprobleme, mit denen sich die meisten industrialisierten Länder konfrontiert sahen, zu ähnlichen Belastungsmustern führten.

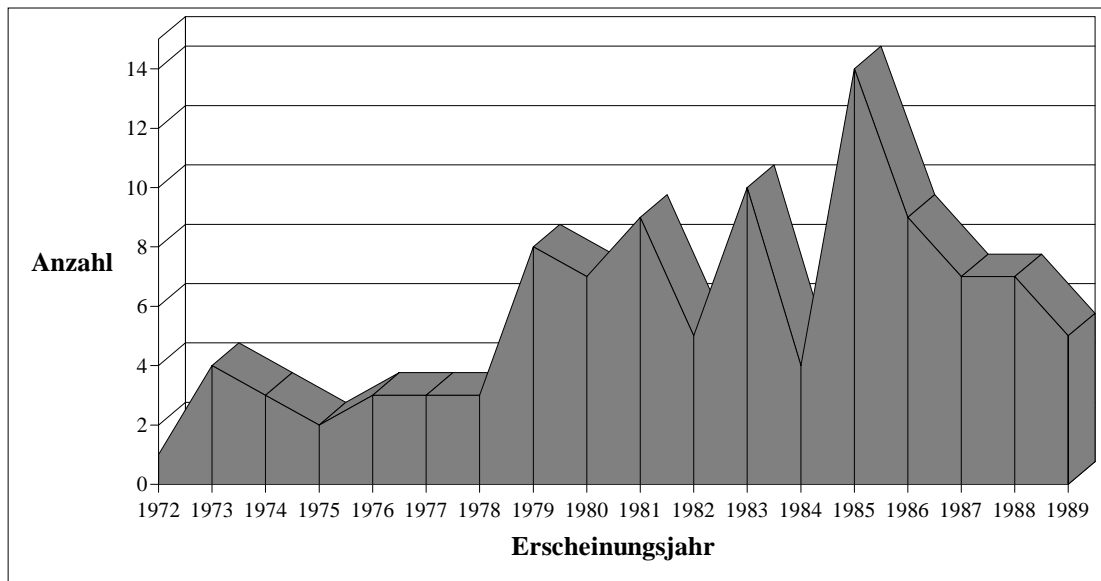
Die meisten Untersuchungen der ersten Phase international vergleichender Umweltpolitikstudien, die bis Ende der siebziger Jahre andauerte, waren noch stark deskriptiv angelegt und durch kurze Untersuchungszeiträume gekennzeichnet. Den Schwerpunkt bildeten allgemeine Beschreibungen nationaler Ansätze der Regulierung von Umweltproblemen.<sup>20</sup> Die in den Studien festgestellten nationalen Differenzen der umweltpolitischen Handlungsmuster der Länder wurden dabei zumeist mittels institutioneller und kultureller Faktoren zu plausibilisieren versucht (Vogel und Kun 1987: 105).

---

<sup>19</sup> Umweltpolitik als eigenständiger Politikbereich existiert in den westlichen Industriestaaten erst seit Ende der sechziger Jahre. Japan, USA und Schweden waren dabei die Vorreiter einer Institutionalisierung von Umweltschutz in Form von Umweltbehörden und -kommissionen sowie medienübergreifenden Umweltgesetzen.

<sup>20</sup> Typisch für diese erste Phase sind die Studien von Enloe (1975), Bungarten (1978), Solesbury (1976) und Mangun (1977); vgl. auch Enyedi u.a. 1987.

**Schaubild 1: Anzahl international vergleichender Umweltpolitikstudien (1972-1989)**  
(Häufigkeitsverteilung nach Erscheinungsjahr)



Quelle: nach Feick 1991: 11, 145 ff.

(N = 104)

Seit den achtziger Jahren ist - in einer zweiten Phase - nicht nur eine Steigerung der Forschungsintensität, sondern auch eine Verschiebung der Forschungsinhalte im Bereich der vergleichenden Umweltpolitikanalyse auffallend. Indikatoren für die größere Intensität dieser Forschungsrichtung sind vor allem die wachsende Zahl und die längeren Untersuchungszeiträume der Studien. Immer häufiger wird der hohe Forschungsaufwand der Untersuchungen dabei in (international zusammengesetzten) Forschungsteams bewältigt (z.B. Brickman, Jasanoff und Ilgen 1985, Knoepfel und Weidner 1985). Inhaltlich rückte darüber hinaus der Prozeß der politischen Entscheidungsfindung (*Policymaking*) und der Implementation in den Mittelpunkt. Gerade die Implementation gilt mittlerweile als die am intensivsten untersuchte Phase des politischen Prozesses im Umweltbereich (Vogel und Kun 1987: 136).

Im folgenden wird der Forschungsstand der international vergleichenden Umweltpolitikanalyse mit dem Ziel diskutiert, Erklärungsfaktoren des Erfolgs öffentlichen Handelns zu bestimmen. Dabei kann es nicht darum gehen, die Gesamtheit der Forschungsarbeiten oder deren Ergebnisse wiederzugeben.<sup>21</sup> Vielmehr soll versucht werden, exemplarisch Studien zu skizzieren, die das Verständnis (umwelt-)politischer Prozesse und (umwelt-)politischer Handelns theoretisch und inhaltlich wesentlich erweitert haben. Dabei werden in einem ersten Teil die Studien anhand ihrer Aussagen und Thesen zu

<sup>21</sup> Eine Literaturübersicht über die gesamte international vergleichende Policy-Forschung gibt Jürgen Feick 1991 (vgl. insbesondere die Bibliographie zur Umweltpolitikanalyse, S. 145 ff.).



den Bestimmungsfaktoren des Erfolgs öffentlichen Handelns in den verschiedenen Phasen des Problemverarbeitungsprozesses systematisiert (Kapitel 4.1). Je nach ihrem Untersuchungsschwerpunkt werden die Studien entweder den Phasen der Problemwahrnehmung und des *agenda-setting* (4.1.1) oder den Phasen der Politikformulierung und Implementation (4.1.2) zugeordnet. Ergänzt wird dieses Kapitel durch eine Darstellung der Arbeiten, die der Politikstil-Forschung zuzurechnen sind (4.1.3).

In einem zweiten Teil wird nach Erfolgsdeterminanten umweltpolitischen Handelns gefragt (Kapitel 4.2). Dabei werden (sozio)ökonomische, soziokulturelle, politisch-institutionelle und situative Faktoren unterschieden. Analog der Schwerpunktsetzung der Vergleichsstudien stehen vor allem politisch-institutionelle Faktoren im Mittelpunkt der Betrachtung. Einige Kernstudien werden dabei hinsichtlich ihrer überwiegenden Erklärungsvariablen zusammenfassend diskutiert (Kapitel 4.3).

#### 4.1 Umweltpolitik als Problemverarbeitungsprozeß

Politik ist ein dynamischer Prozeß, der sich in der Regel auf konkrete, in bestimmten Situationen auftretende Probleme bezieht, für die Lösungen gesucht werden. Man kann den politischen Prozeß als Problemverarbeitungsprozeß betrachten, der in der Regel verschiedene Zyklen durchläuft. Dabei zeichnet sich in der Literatur ein Konsens ab, folgende Phasen zu unterscheiden: Problemwahrnehmung, Agenda-Gestaltung (*agenda-setting*), Politikformulierung, Implementation, Evaluation und Termination bzw. Neuformulierung (vgl. Brewer und deLeon 1983, Windhoff-Héritier 1987: 64 ff., Schubert 1991: 70). In der komplexen Wirklichkeit treten diese Phasen zwar tendenziell auf, allerdings verlaufen die Prozesse oft nicht in der beschriebenen zeitlichen Abfolge, sondern überschneiden sich häufig oder verlaufen parallel. Auch für den Bereich der vergleichenden Umweltpolitikforschung ist es jedoch analytisch hilfreich, sich an dieser Phaseneuristik zu orientieren.

##### 4.1.1 Problemwahrnehmung und *Agenda-Setting*

Renate Mayntz stellte noch Anfang der achtziger Jahre fest, daß die Phasen der Problemwahrnehmung und des *agenda-setting* von der sozialwissenschaftlichen Forschung bis zu diesem Zeitpunkt weitgehend vernachlässigt worden seien (1982: 75). Die Frage danach, ob und wann ein Problem wahrgenommen oder unter welchen Bedingungen ein Thema Gegenstand politischen Handelns wird, wird mittlerweile jedoch - vor allem in der amerikanischen Politikwissenschaft - intensiver diskutiert (vgl. z.B. Kingdon 1984, Baumgartner und Jones 1993). Schon Anfang der siebziger Jahre entwickelte Anthony Downs seinen "*issue-attention-cycle*" und exemplifizierte ihn am Umweltthema. Er prognostizierte für diesen Bereich, daß "*certain characteristics of this issue will protect it from the rapid decline in public interest typical of many other recent issues*" (Downs 1972: 46). Im folgenden werden einige Untersuchungen skizziert, die sich unter interna-

tional vergleichender Perspektive mit den Phasen der Problemwahrnehmung und des *agenda-setting* beschäftigen.

Cynthia H. Enloe (1975) verfolgt in einer der ersten vergleichenden Umweltstudien "The Politics of Pollution in a Comparative Perspective" vor allem das Ziel, die Kenntnisse über die Vielfalt der politischen Ansätze der Umweltregulierung zu erweitern. Im ersten Teil ihrer de-skriptiv angelegten Untersuchung wird gefragt, wie Umweltbelastungen politisch wahrgenommen und auf die Agenda gesetzt werden und auf welche Weise man die Probleme zu lösen versucht. Dabei geht sie davon aus, "that environmental disruptions do not gain political attention automatically" (Enloe: 1975: 6). Vielmehr müssen bestimmte politische Faktoren hinzukommen.

Die politische Kultur ist danach ein wesentlicher Faktor, der die Unterschiede der öffentlichen Diskussion von Themen zwischen Ländern erklärt: "(D)ifferent political cultures conceive of public problems and time frames of resolution differently" (43). Darüber hinaus gibt es jedoch auch länderübergreifende Gemeinsamkeiten der Wahrnehmung von Umweltproblemen. Ungeachtet struktureller Unterschiede zwischen den Staaten, so stellt Enloe fest, werden jene Umweltprobleme am ehesten wahrgenommen, die am leichtesten gemessen werden können: "What can be measured can be converted into an issue, a goal, a criterion for performance" (321). Umweltprobleme kommen nach ihrer Auffassung dann eher auf die Agenda,

- wenn das politische System Experten besitzt, die in der Lage sind, Umweltbelastungen als umfassende gesellschaftliche Gefahren zu deuten;
- wenn diesen Experten Zutritt zur politischen Arena gewährt wird;
- wenn genügend ökonomischer Sachverstand vorhanden ist, um die sich verändernde Umweltsituation in ökonomische Kosten und Nutzen umzurechnen;
- wenn ein ausreichender Bildungsgrad der Bevölkerung und ein offenes Mediensystem existieren, weil die Bürger dann für die neuen Gefahren sensibilisiert und zu Gegenmaßnahmen mobilisiert werden können (vgl. ebd.).

All diese Bedingungen werden wiederum von Ideologie, Kultur, Modernisierungsgrad und dem Auftreten dramatischer Katastrophen beeinflusst.

Während Enloe zur Illustration ihrer Thesen im ersten Teil des Buches Beispiele aus sehr unterschiedlichen Ländern (China, Kanada, Frankreich, Brasilien und Schweden) anführt, werden im zweiten Teil Studien zu den Ländern USA, UdSSR, Japan und Großbritannien durchgeführt. Ziel ihrer Untersuchung ist es, die unterschiedlichen Bearbeitungsmuster von Umweltproblemen verschiedener politischer Systeme zu beschreiben. Sie vermutet, daß die kulturellen Bedingungen, der Modernisierungsgrad der Gesellschaften, die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Staat und Akteuren der priva-

ten Wirtschaft sowie der Grad der Zentralisierung politischer Macht einen Unterschied machen. Enloe stellt allerdings fest, daß trotz dieser Differenzen die Gemeinsamkeiten im umweltpolitischen Prozeß überwiegen.<sup>22</sup>

Im Gegensatz zu den Ergebnissen jüngerer Studien betrachtet sie die in den meisten Ländern vorherrschende enge Beziehung zwischen Staat und Ökonomie als zentrale Restriktionsbedingung für die Lösung von Umweltproblemen (318). Positive Wirkungen haben Enloes Studie zufolge Parteiensysteme, in denen starke Oppositionsparteien umweltpolitische Unzufriedenheit in Wählerstimmen ummünzen können, und Bürgerinitiativen, die sich für Umweltthemen engagieren (322). Zusätzlich werden Bürgerbewegungen dort gestärkt, wo Bürger Zugang zu wissenschaftlichen Expertisen haben oder ein fragmentiertes Regierungssystem eine Vielzahl von Zugangsmöglichkeiten bietet (323).

Auch bei dem von William Solesbury (1976) vorgelegten Vergleich zwischen Kalifornien (USA), Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland steht der Problemwahrnehmungs- und *agenda-setting*-Prozeß im Mittelpunkt. Zwei Faktorenbündel bestimmen danach wesentlich darüber, ob ein Umweltthema in einem Land auf die Agenda gesetzt wird: zum einen der Kontext von Ideen (umweltrelevante Weltbilder, Werte und Einstellungen) und zum anderen die institutionellen Voraussetzungen politischen Handelns (rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen der Regierungstätigkeit und Akteursstruktur)(5).

Die institutionellen Differenzen zwischen Kalifornien, der Bundesrepublik und Großbritannien sieht Solesbury im wesentlichen in der Kompetenzverteilung zwischen den Regierungsbereichen, deren interner Kohäsion und ihrer Offenheit gegenüber externem Einfluß. Ähnlich wie Enloe betrachtet er die unterschiedliche Akzeptanz von Policies und die staatlichen Regulierungsmuster als Ausprägung der intellektuellen und politischen Kultur der untersuchten Länder. Gerade die (politischen) Einstellungen der Menschen zu dem Erhalt der natürlichen Ressourcen, der Notwendigkeit des ökonomischen Wachstums, der Absicherung von Eigentumsrechten und der Regierungstätigkeit haben demnach für den Umweltbereich besondere Relevanz.

Nicht alle Umweltthemen können politisch wahrgenommen und bearbeitet werden, da die politische Agenda begrenzt ist. Es gibt jedoch bestimmte Merkmale von Umweltproblemen, die den politischen Wahrnehmungsprozeß bestimmen. Länderübergreifend arbeitet Solesbury zwei Charakteristika erfolgreicher Umweltthemen heraus: *Partikulari-*

---

<sup>22</sup> David Vogel betont in einem Vergleich der Umweltpolitik der USA mit Großbritannien, auf die noch genauer einzugehen sein wird, ebenfalls die länderübergreifende Konvergenz der umweltpolitischen Agendas. Er nimmt an, daß ähnliche Industriestrukturen ähnliche Probleme und ähnliche (sozio)ökonomische Situationen (vor allem Wohlstand) ähnliche Erwartungen in bezug auf die Umweltqualität produzieren. Sowohl die globalen Kommunikationsnetze und die weltweite Presseberichterstattung als auch die international verfügbaren wissenschaftlichen Publikationen wirken in die gleiche Richtung (1986: 222).

*tät und Generalisierbarkeit.* Partikularität besitzen *issues* dann, wenn sie durch das Auftreten entsprechender Fälle klar illustriert werden können; sie sind generalisierbar, wenn die *issues* darüber hinaus grundsätzliche Fragen aufwerfen. Die besten Chancen auf die politische Agenda zu kommen hat ein Problem, wenn es zu unterschiedlichen Zeitpunkten und auf verschiedene Art partikularisierbar und generalisierbar ist (14 ff.).

Zwischen Kalifornien auf der einen Seite und Großbritannien und der Bundesrepublik auf der anderen Seite sind die Differenzen der die Problemwahrnehmung beeinflussenden Ideen und Institutionen am größten. In Kalifornien können Themen besser partikularisiert als generalisiert werden, so daß zwar neue Umweltprogramme zügig formuliert werden, aber die Gefahr einer isolierten Regulierung von Einzelthemen hoch ist. Das politische System Großbritanniens ist äußeren Einflüssen gegenüber weniger offen. Umweltpolitische Lösungsansätze werden eher innerhalb als außerhalb des Regierungssystems entwickelt, was zur Folge hat, daß inkrementalen Herangehensweisen der Vorzug vor innovativen Ansätzen gegeben wird.

Daher besteht in der britischen Umweltpolitik eine größere Kontinuität, außerdem kann eine effektivere Implementation gewährleistet werden. Auch in Deutschland ist die Entscheidungsfindung eher ein regierungs- und verwaltungsinterner Prozeß. Von dort gehen die Initiativen in der Regel aus, wobei externen Prozessen nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Solesbury glaubt, daß Schwachstellen bei der Problemwahrnehmung in einem Land am besten durch die Anerkennung der besonderen Bedeutung dieser Phase im politischen Prozeß und durch institutionelle Reformen beseitigt werden können (37).

Michael R. Reich versucht in seinem 1984 erschienenen Aufsatz zu den Ländern Japan und Italien die Faktoren zu bestimmen, die das *agenda-setting* von Umweltpolitiken beeinflussen. Bei ihm stehen als Variablen das Mobilisierungspotential von sozialen Gruppen und Oppositionsparteien sowie die politischen Institutionen, insbesondere die Parteienstruktur, im Mittelpunkt. Diese Faktoren sollen erklären, warum Italien bei ähnlich dramatischen Umweltproblemen im Vergleich zu Japan in weit geringerem Ausmaß umweltpolitisch aktiv wurde. Während sich die Aktivitäten der großen sozialen Bewegungen in Japan in den frühen siebziger Jahren auf Umweltprobleme konzentrierten, beschäftigten man sich in Italien kaum mit diesem Thema. Dadurch ergaben sich für die japanische Liberal-Demokratische Partei (LDP) weitaus größere Anreize als für die italienischen Christdemokraten (DC), Umweltgesetze zu verabschieden und eine aktive Umweltpolitik zu betreiben.

Der Erfolg der japanischen Umweltpolitik ist auch auf die politischen Strukturen in diesem Land zurückzuführen. In Italien trat die dominierende Regierungspartei nach außen hin weit weniger geschlossen auf und die parteiinternen Fraktionen instrumentalisieren darüber hinaus die Bürokratie für ihre politischen Machtkämpfe, was zu einer

Stabilisierung des Klientelismus im öffentlichen Sektor führte. In Japan dagegen trugen die verschiedenen Gruppen ihre Konflikte innerhalb der regierenden LDP aus. Die LDP nutzte ihre enge Beziehung zur japanischen Administration, um Politiken zu formulieren und umzusetzen, die vor allem den Gruppen zugute kam, durch die die Partei maßgeblich unterstützt wurde (große Wirtschaftsunternehmen und ländliche Gemeinden)(1984: 392 ff.).

In Japan griffen einflußreiche Gruppen in Gesellschaft und Politik das Umweltthema auf und zwangen die Regierung zu umweltpolitischem Handeln (389). Im Gegensatz dazu fand in Italien im Anschluß an Umweltkatastrophen ähnlicher Intensität (Seveso) keine vergleichbare Mobilisierung von sozialen Bewegungen, Interessenverbänden und Parteien statt, so daß die Anreize der Regierung, Umweltgesetze zu verabschieden, gering waren. Reich zieht aus diesen Ergebnissen den Schluß, "that some legislative and institutional changes can be achieved, despite unequal access to and control over political resources, through the mobilization of victims and their advocates. In other words, social conflict can play a significant role in producing social change" (1984: 397).

Daß die Offenheit des politischen Systems den Einfluß von nicht-gouvernementalen Akteuren auf das umweltpolitische *agenda-setting* verbessern kann, zeigen Dorothy Nelkin und Michael Pollak (1981) in ihrer Zwei-Länder-Studie "The Atom Besieged: Extraparliamentary Dissent in France and Germany". Die Autoren weisen darauf hin, daß Umweltkontroversen oft nicht allein Ausdruck der Besorgnis über ein bestimmtes Umweltproblem sind, sondern auch sichtbares Zeichen einer grundlegenden Unzufriedenheit der Bürger über gesellschaftliche Veränderungsprozesse, Machtkonzentrationen und Legitimitätsfragen.

Bei gleichen Ausgangsbedingungen, so stellen Nelkin und Pollak fest, hat sich die Atompolitik in Deutschland und Frankreich ungleich entwickelt, was sie auf den unterschiedlichen Einfluß der Bürgerbewegungen in den beiden Ländern zurückführen. Die größere Wirkung des Protests in Deutschland sei weniger von den Charakteristika der Bewegungen abhängig als von politisch-institutionellen Faktoren, wie z.B. der Offenheit des politischen Systems, und von der Fähigkeit der Aktivisten, die vorhandenen Zugangsmöglichkeiten zu nutzen. Die föderalistischen Strukturen in Deutschland bieten den Bürgerbewegungen - im Gegensatz zu den zentralistischen Strukturen Frankreichs - mehr Ansatzpunkte zur Artikulation ihrer Interessen (195 ff.).

Zusammenfassend ist ein Konsens dahingehend festzustellen, daß die Struktur und die Intensität der Umweltprobleme wesentliche (aber oft nicht hinreichende) Faktoren für deren Wahrnehmung und Bearbeitung durch das politisch-administrative System darstellen. Gleichzeitig muß die Offenheit und Responsivität der politischen Strukturen gewährleistet sein. Neben diesen institutionalisierten Zugangsmöglichkeiten zur politi-

schen Arena scheint sich die Fähigkeit und Bereitschaft von sozialen Bewegungen, Umweltprobleme zu thematisieren, positiv auf den *agenda-setting*-Prozeß auszuwirken.

#### 4.1.2 Programmformulierung und Implementation

Bei der Analyse der Politikformulierung und -implementation wird gefragt, wie es im politischen Prozeß zu bestimmten Entscheidungsergebnissen kommt, wie diese Entscheidungen umgesetzt werden und welche Bedingungen und Faktoren dafür relevant sind. Gerade bei international vergleichenden Untersuchungen ist dabei von besonderem Interesse, welche institutionellen Strukturen, Programmprofile und Bearbeitungsmuster sich bei der Lösung ähnlicher Probleme als (relativ) erfolgreich erweisen.

In der Umweltpolitikanalyse - wie in der Politikanalyse allgemein - zählen die Programmformulierung und die Implementation mittlerweile zu den am intensivsten untersuchten Phasen des Policy-Zyklus.<sup>23</sup> Stimulierend hierfür dürfte die kaum zu übersehende Tatsache gewesen sein, daß gleichartige Umweltprobleme national völlig unterschiedlich verarbeitet werden. Zwischen den untersuchten Ländern wurden dabei zwar ähnliche Regulierungsergebnisse, aber große Unterschiede bei der Politikformulierung und Implementation festgestellt (Knoepfel u.a. 1987). Außerdem kristallisierte sich in den achtziger Jahren um die Frage nach den verschiedenen Formen der Problembearbeitung und Implementation mit der Politikstil-Forschung ein neues Forschungsfeld heraus, auf das im Anschluß noch näher eingegangen wird.<sup>24</sup>

In der vergleichenden Umweltpolitikanalyse wurde anfangs vereinzelt noch davon ausgegangen, daß die Effizienz umweltpolitischen Handelns von einem strikten *top-down*-Prozeß begünstigt wird. In einem Vergleich der USA mit der UdSSR vertreten etwa Robert McIntyre und James Thornton (1978) die Auffassung, daß zentralistische Strukturen, ein großer bürokratischer Apparat und viele Kontrollinstanzen eine ganz wesentliche Voraussetzung erfolgreicher Umweltpolitik darstellen würden. Denn: "Only a hierarchical approach can even in the-ory assemble the requisite information and conduct a meaningful analysis of the benefits and costs of incremental pollution abatement for a national economy" (1978: 189). Das planwirtschaftliche System der UdSSR komme diesen Organisationsmustern sehr nahe (175, 189). Da die Informationsflüsse in diesem Land besser als in anderen Ländern organisiert seien, so die Schlußfolgerung der Autoren, könne die sowjetische Führung prinzipiell effizientere umweltpolitische Entscheidungen treffen als die amerikanische Regierung (191 f.).

---

<sup>23</sup> Exemplarisch sei hier auf die Studien von Lundquist (1978, 1980), Mangun (1977), Downing und Hanf (1983), Kelman (1981), Brickman, Jasanoff und Ilgen (1985), Vogel (1986) sowie Knoepfel und Weidner (1985) verwiesen. Zur Unterscheidung zwischen dem *top-down*- und dem *bottom-up*-Ansatz in der Implementationsforschung siehe Sabatier 1986 sowie jüngst Peters 1993.

<sup>24</sup> Siehe Kapitel 4.1.3.

Jedoch schon zwei Jahre später widerspricht Charles Ziegler (1980) in einem Aufsatz dieser Argumentation (1980: 124). Auch den sowjetischen Betrieben bescheinigt er ein organisatorisches Eigeninteresse, was zur Folge haben könne, daß falsche Informationen weitergegeben werden. Die Betriebe wären primär an der Steigerung des quantitativen Outputs interessiert, Umweltschutzmaßnahmen und umweltgerechtes Verhalten würden diesem Interesse nicht entsprechen. Für sie ist es daher rational, Informationen zurückzuhalten, zu verschleiern und zu verfälschen. Ziegler verweist darauf, daß sich die sowjetische Führung durch die unzureichende Datenlage sogar dazu gezwungen sah, auf Institutionen außerhalb der Wirtschaftsverwaltung zurückzugreifen, um genauere Umweltinformationen zu erhalten. Er kommt zu dem Schluß, daß beide Systeme bei der Informationsbeschaffung mit gravierenden Problemen konfrontiert seien. Als umweltpolitisch erfolgreicher betrachtet er das pluralistische System der USA mit seinen dezentralen Strukturen, die sich als vorteilhafter erwiesen hätten als das zentralistische Planungssystem der Sowjetunion (130 ff.).

William R. Mangun (1977) untersucht in einer deskriptiv angelegten vergleichenden Studie die Implementation von regulativer Umweltpolitik in Deutschland und den USA am Beispiel der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes. Der Autor fragt zwar nicht, ob das deutsche oder das amerikanische System für die Kontrolle von Umweltbelastungen den besseren Rahmen bietet, er beleuchtet jedoch charakteristische institutionelle und kulturelle Differenzen zwischen beiden Systemen, die Folgen für die Implementation haben.

Er geht davon aus, daß regulative Umweltpolitik in Deutschland leichter zu implementieren ist, was er mit den vorherrschenden legalistischen Werthaltungen und der besseren Akzeptanz regulativer Politik begründet. Er betont die politisch-institutionellen Unterschiede zwischen den beiden Ländern, die vor allem darin bestehen, daß in Deutschland die Vollzugskompetenzen bei den Ländern und Kommunen liegen, was dazu führe, daß umweltpolitische Regulierungen in Deutschland strikter und schneller umgesetzt werden könnten. Die bisweilen unklaren Kompetenzabgrenzungen in den USA würden zu Implementationsproblemen führen (267 f.).

Ausgangspunkt des Zwei-Länder-Vergleichs der Regulierungskonzepte für die Entschädigung von Umweltopfern zwischen den USA und Japan, der von Alfred Marcus (1986) vorgelegt wurde, ist die erfolgreichere Schadensregulierung in Japan. Er untersucht einige strukturelle Determinanten, durch die die Differenzen zwischen beiden Ländern erklärt werden sollen: die Struktur der Bürgerbewegungen, der Interessenverbände, der Gerichte und der Administration. Während es der japanischen Umweltbewegung gelungen sei, die Bevölkerung für das Umweltthema zu gewinnen, sieht er im elitären Charakter der amerikanischen Umweltbewegung einen entscheidenden Restrik-

tionsfaktor. Auch habe die amerikanische Umweltbewegung nur ein vergleichsweise geringes Interesse an der Entschädigung von Umweltopfern entwickelt (1986: 202).

Während die amerikanischen Gerichte nie Grundsatzentscheidungen fällten, führten die japanischen Gerichtsverfahren zu einer Änderung von Rechtsdoktrinen, und diese Urteile sind die Grundlage des Schadenersatzsystems, das sich in Japan etablieren konnte. Entscheidend für die Durchsetzung dieses Programmes zur Schadensregulierung war auch das japanische Verwaltungssystem. Da die Rohfassung einer Gesetzesvorlage für gewöhnlich in allen betroffenen Behörden zirkuliert, wird ein hohes Maß an Koordination und Akzeptanz erreicht. Der fragmentierte Politikformulierungs- und Implementationsprozeß in den USA wirkt sich dagegen negativ auf den Politikerfolg aus (Marcus 1986: 203 ff.).

Lennart J. Lundquist (1978) analysiert in einem Vergleich zwischen Schweden und den USA die Partizipationsmöglichkeiten bei der Implementation politischer Entscheidungen in der Luftreinhaltung. Dabei stellt er zwischen diesen Ländern sehr unterschiedliche Regelungskonzepte beim Vollzug fest. In Schweden wird versucht, "die Anzahl der Teilnehmer im Implementationsprozeß niedrig zu halten" (186) und nur die "betroffenen Parteien" (Geschädigte) zuzulassen. Bei der "Ausarbeitung von Vollzugsrichtlinien war keine öffentliche Partizipation vorgesehen, dafür aber die Beteiligung einer kleinen Anzahl spezieller Interessengruppen" (187). In Schweden wird die Einschränkung der öffentlichen Partizipation zugunsten eines konsistenten und effizienten Verwaltungsvollzugs für vertretbar gehalten. Es herrscht der Grundsatz "Performanz ist wichtiger als Partizipation" (ebd.). Im Gegensatz dazu ist die Möglichkeit der Bürgerbeteiligung in den USA sehr groß: "Performanz und Partizipation sind gleichwertig" (ebd.). Dort wird davon ausgegangen, daß es eine effektive Verwaltung ohne Bürgerbeteiligung eigentlich nicht geben kann.

Lundquist kommt zu dem Schluß, daß die physische Belastungssituation der Länder die Wahl unterschiedlicher Partizipationsmuster beim Vollzug von Luftreinhaltegesetzen nicht völlig erklären kann. Im Ergebnis bewirkt vielmehr die "politische Struktur (umweltpolitisch) mehr (...) als die Umweltproblematik" (195). Die unterschiedlichen Partizipationsmuster erklärt Lundquist durch politisch-institutionelle und kulturelle Variablen. Diese Kontextbedingungen sind für die politischen Kosten und Nutzen verschiedener Alternativen entscheidend. Dadurch wird vorgegeben, ob es für Politiker vorteilhaft ist, einen höheren Grad an Partizipation bei der Implementation zuzulassen.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Diesen Erklärungsansatz verwendet Lundquist auch in seiner Vergleichsstudie der Luftreinhaltepolitiken in den USA und Schweden (1980). Darauf wird weiter unten noch näher eingegangen (vgl. Kapitel 4.2.3).



In der groß angelegten, in sechs Bänden erschienenen WZB-Studie "Luftreinhaltepolitik (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich" beschäftigen sich Peter Knoepfel und Helmut Weidner (1985) mit den Programmformulierungs- und Implementationsprozessen in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien und den Niederlanden zwischen 1970 und 1980.<sup>26</sup> Dabei werden administrative, soziokulturelle und (sozio)ökonomische Variablen hinsichtlich ihres Einflusses auf die Umsetzung von Umweltregulierungen analysiert. Die beiden Autoren kommen zu dem Schluß, daß ökonomische Variablen größere Wirkung auf die Umweltqualität haben als Luftreinhaltepolitiken (Knoepfel und Weidner 1986: 71). Dennoch gibt es signifikante Differenzen zwischen den untersuchten Ländern und Regionen, die auf politische Aktivitäten zurückgeführt werden können. Knoepfel und Weidner unterscheiden drei unabhängige Variablen: die Problemstruktur, die Programmstruktur und die politische Wahl regionaler Implementationspolitiken.

Aus der Studie folgt, daß sich eine vergleichsweise hohe "zentralstaatliche Programmdichte" (1985, Bd. 1: 204), wie etwa in der Bundesrepublik und Italien, die die schlechtesten Plätze belegen, negativ auswirkt. Flexible und offene Programmstrukturen (z.B. das Fehlen von konkreten Immissionsstandards), wie etwa in Frankreich, das im Untersuchungszeitraum als "empirischer Optimalfall" vor Großbritannien am besten abschneidet, haben leistungsfördernde Folgen, vor allem in Verbindung mit adäquaten Handlungsspielräumen der regionalen Verwaltungseinheiten. Die beiden Autoren heben daher hervor, daß "clean air policies tend to be more successful if they leave to the regional implementation agencies a considerable leeway of political and administrative or technical discretion" (1986: 85 f.).

Eine empirisch-deskriptiv angelegte Studie zum gesamten umweltpolitischen Entscheidungsprozeß in Großbritannien und Deutschland am Beispiel der "Sauren-Regen"-Problematik legen Sonja Boehmer-Christiansen und Jim Skea (1991) vor. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß der deutsche Ansatz der Luftreinhaltepolitik vorsorgend sei, während Großbritannien eher reaktiv auf das Problem der Luftverschmutzung reagiere (1991: 276 f.). Betont wird vor allem die Relevanz kultureller und institutioneller Faktoren für die Problemwahrnehmung und die Programmformulierung. Aus der deutschen Kultur und Geschichte wird eine Disposition zu größerem Pessimismus und mehr Vorsicht gegenüber Luftbelastungen abgeleitet, "which may, in turn, encourage a more dramatic public response to perceived threats" (1991: 280). Während der "Saure Regen" in Deutschland als ernsthafte Bedrohung des Kultur- und Wirtschaftsgutes Wald betrachtet wurde, löste dieses Problem in der britischen Öffentlichkeit keine Besorgnis aus.

---

<sup>26</sup> Für die Programmformulierung werden zusätzlich die Schweiz und Belgien berücksichtigt.

Die Differenzen in den Luftreinhaltepolitiken ergeben sich, so die Autoren, auch aus der unterschiedlichen Stärke und Organisation der Umweltbewegung in den beiden Ländern. Während sich die Umweltgruppen in Großbritannien nicht als Partei organisierten und größtenteils in das politische System integriert wurden, spielt die aus ideologisch-radikaleren Bürgerbewegungen hervorgegangene Grüne Partei im deutschen Parteiensystem eine wesentlich wichtigere Rolle. Ihre Wirkung zeige sich u.a. darin, daß "(e)nhanced attention to environmental protection has been the official response to what started out as a much more fundamental challenge to the status quo" (280).

Den höheren Grad an Parteienkonkurrenz in Deutschland nennen Boehmer-Christiansen und Skea als Ursache dafür, daß der öffentlichen Meinung im Bereich der Umweltpolitik ein höherer Stellenwert zukomme und die Bundesrepublik daher eine aktivere Politik betreibe. Die Regierungspartei im britischen Zwei-Parteien-System kann sich hingegen besser von der öffentlichen Meinung abschotten, und die größere Zentralisierung der Macht in Großbritannien wirkt in dieser Hinsicht verstärkend (281). Die Autoren kommen zu dem Schluß, daß "no single factor can be isolated which explains why countries choose any specific course of action. The Anglo-German comparison shows that it is necessary to call upon a variety of underlying influences - attitudes, ideology, party political competition, institutional arrangements, corporate interests and macro-economic factors - in addition to the objective assessment of environmental damage and remedial costs" (282).

In einer vergleichenden Untersuchung der Chemikalienregulierung in den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland kommen Ronald Brickman, Sheila Jasanoff und Thomas Ilgen (1985) zu dem Ergebnis, daß bedeutende Unterschiede im Entscheidungsprozeß zwischen den Ländern mit relativ kleinen Differenzen hinsichtlich der Ziele und Ergebnisse der Regulierungsinhalte einhergehen (1985: 301 f.). Die Autoren identifizieren erhebliche Unterschiede der Regulierungsansätze in den USA und Europa. Der europäische Regulierungsprozeß zeichnet sich durch ein langsames und vorsichtiges Vorgehen aus, wobei "(t)here are few political incentives for abandoning the reactive, case-by-case approach to dealing with toxic hazards" (303).

Ein stabiles Berufsbeamtentum hat an radikalen Innovationen kein Interesse, sondern sucht die administrativen Kosten niedrig zu halten, was z.B. dazu führen kann, daß wissenschaftliche Erkenntnisse aus dem Beratungsprozeß ausgeschlossen werden, sofern sie sich als kontraproduktiv für den Konsensbildungsprozeß erweisen könnten. Die institutionellen Kompetenzen in Großbritannien, Frankreich und Deutschland sind so verteilt, daß die Exekutive bei der Formulierung von Politik eine dominante Position einnimmt, wobei die parteipolitischen Loyalitäten eher zu kooperativen als zu kompetitiven Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive führen. "The absence of legislative-executive competition eliminates the pressure for rigorous procedural and judicial con-

trols on the bureaucracy" (305). Die relative Autonomie, die die europäischen Regulierungsbehörden besitzen, ermöglicht es ihnen zwischen konfligierenden Interessen zu vermitteln und "Randgruppen" den Zugang zur politischen Arena zu verwehren.

Der amerikanische Entscheidungsprozeß ist im Unterschied dazu sehr stark fragmentiert. Kongreß, Präsident, Regulierungsbehörden und Gerichte spielen eine wichtige eigenständige Rolle im Entscheidungsprozeß, wobei es oft zu Kompetenzstreitigkeiten kommt. Diese konfliktreichen Konkurrenzbeziehungen führen zu einer starken Formalisierung des politischen Prozesses: "Unable to strike bargains in private, American regulatory agencies are forced to seek refuge in 'objectivity', adopting formal methodologies for rationalizing their every action" (304).

Industrie und politische Gegner nutzen die Schwächen dieser Verfahren für die Stärkung ihrer eigenen Position im Politikformulierungsprozeß. Zeitraubende Gerichtsverfahren sind in den USA daher an der Tagesordnung. Die Kosten der amerikanischen Regulierungsmuster in Form von Zeit, Geld und öffentlicher Unzufriedenheit seien, so Brickman, Jasanoff und Ilgen, wesentlich offensichtlicher als ihr Nutzen. "Yet a comparison of U.S. and European chemical control policies suggests that the American approach carries some needlessly high costs" (314). Um den administrativen Prozeß in den USA künftig konsensualer zu gestalten, wird die Schaffung der Voraussetzungen für Vermittlungsverfahren empfohlen, in denen den verschiedenen Interessengruppen Gelegenheit zu Aushandlungsprozessen gegeben werden soll (315).

In einer zwar (nur) *intranational* vergleichenden, jedoch sehr bemerkenswerten quantitativen Studie untersucht Evan J. Ringquist (1993) die politischen Prozesse in der Luftreinhalte- und Gewässerschutzpolitik der US-Bundestaaten sowie ihre substantiellen Wirkungen auf die Umweltqualität. Die Wahl der Einzelstaaten als Untersuchungsebene begründet der Autor u.a. mit deren seit Reagans "*New Federalism*" noch gewachsener Bedeutung für die Formulierung und Implementation der Umweltpolitik. Außerdem stellt er fest: "Cross-state variation also provides us the unique opportunity to evaluate the effects (if any) that different levels of regulatory effort have on environmental quality" (1993: 79). In einem ersten Schritt sucht er die Faktoren zu bestimmen, die sich auf die Striktheit (*strength*) von Umweltprogrammen (abhängige Variable) auswirken, um in einem zweiten Schritt zu untersuchen, welchen Einfluß die Programme auf die Umweltqualität (abhängige Variable) haben.

Für die Ausgestaltung von Luftreinhalteprogrammen erweist sich - als Ergebnis seiner quantitativen Wirkungsanalyse - Wohlstand als signifikantester Faktor (121), der jedoch wenig direkten Einfluß auf politisches Handeln ausübt, vielmehr ist dieser Einfluß "channeled through interest groups and through the institutions of state governments" (ebd.). Darüber hinaus erweisen sich die Variablen "Legislative Professionalität" (u.a. Länge der Legislaturperiode, personelle und finanzielle Ausstattung der gesetzgebenden

Körperschaft, Kompetenzen) und die Einflußpotentiale der Verschmutzerindustrien als wichtigster Gradmesser für die Stärke von Luftreinhalteprogrammen. Bundesstaaten, die erheblich von fossilen Brennstoffen abhängig sind, verabschieden schlechtere Luftreinhalteprogramme (117 ff.).

Die Güte der Gewässerschutzprogramme wird wesentlich von Interessengruppen bestimmt. Während sich der Einfluß einer starken Montanindustrie in den Einzelstaaten eher kontraproduktiv auf die Programme auswirkt, korreliert ein starker landwirtschaftlicher Sektor positiv mit der Programmstärke (167 ff.). "This supports the contention (...) that the politics surrounding water quality regulation are closer to 'interest group politics' than are those in air quality regulation" (170).

Im zweiten Schritt untersucht Ringquist die Wirkungen der Programme auf die Emissionssituation und die Luftqualität (Immissionen)(126 ff.). Der Autor verwendet als Indikator für erstere die Veränderungen von SO<sub>2</sub>- und NO<sub>x</sub>-Emissionen zwischen 1973 und 1975 sowie zwischen 1985 und 1987. Es stellt sich heraus, daß ein großer Teil der Veränderungen der SO<sub>2</sub>-Emissionen durch Produktionsveränderungen der Verschmutzerindustrien ausgelöst wurde. Allerdings sind politische Faktoren keineswegs irrelevant "The remainder of the results, however, contradict the contention that regulation does not matter. The strength of a state's air pollution program has a significant effect on both sulfur dioxide and nitrous oxide emissions in a state" (135). Staaten mit besseren Luftreinhalteprogrammen waren erfolgreicher bei der Emissionsreduktion.

Darüber hinaus haben zentralstaatliche Implementationsaktivitäten größere Wirkung auf die Verminderung der Emissionen als einzelstaatliche Aktivitäten (136). Dieses Ergebnis war jedoch zu erwarten, da die Einzelstaaten weniger Ressourcen für die Implementation aufwenden als die nationale Umweltbehörde (*Environmental Protection Agency, EPA*) und weniger scharf sanktionieren. Bundesstaaten konzentrieren ihre Implementationsaktivitäten auch eher auf stationäre Quellen, da deren Regulierung schon immer zu ihrem Aufgabenbereich gehörte, im Gegensatz zu mobilen Quellen, die traditionell unter die zentralstaatliche Verantwortung fallen. Bei der Analyse der Luftqualitätsveränderungen finden die obigen Ergebnisse Bestätigung, jedoch nur mit geringerer Signifikanz (ebd.: 149).

Für den Bereich Gewässerschutz muß Ringquist feststellen, daß die einzelstaatlichen Regulierungen keine Verbesserungen der Wasserqualität bewirkt haben, obgleich "these efforts have reduced the level of effluent discharged into waterways and have improved water quality in specific areas" (191). Trotz der zunehmenden ökonomischen Aktivitäten und des Bevölkerungswachstums hat sich die Wasserqualität allerdings auch nicht nennenswert verschlechtert. "Regulation must be given at least some credit for preventing water pollution from becoming worse" (ebd.).

Zusammenfassend stellt Ringquist fest, daß die umweltpolitische Agenda der Einzelstaaten von den ökonomischen Ressourcen und den politischen Einstellungen der Bürger dieser Staaten abhängig ist. Darüber hinaus waren in seiner Analyse, "organized interest groups (...) of critical importance in pressing policy demands upon the institutions of government and in articulating more specific policy proposals" (194). Allerdings ist die Struktur des Regierungssystems sowohl bei der Luftreinhalte- als auch bei der Gewässerschutzpolitik ein wichtiger Faktor für die endgültige Ausgestaltung der Programme. Ökonomische Faktoren haben auf die Umweltqualität zwar direkte Auswirkungen, trotzdem kommt Ringquist zu dem Schluß, daß "these results provide enough evidence to conclude that in pollution control, regulation does matter" (ebd.: 196). Vor allem im Bereich Luftreinhaltung konnte er feststellen, daß die Luftreinhalteprogramme signifikante Wirkungen auf die Reduktion von SO<sub>2</sub>- und NO<sub>x</sub>-Emissionen haben.

Insgesamt, so ein Teilergebnis der vergleichenden Umweltpolitikanalyse, scheinen vor allem die organisatorische Fragmentierung der Politikformulierung und Implementation sowie die Existenz mehrerer politisch-institutioneller Machtzentren negative Wirkungen auf den Politikerfolg zu haben. Dagegen deuten die Umweltstudien darauf hin, daß sich die kooperative Integration von Interessengruppen in den politischen Entscheidungsprozeß positiv auf den Erfolg öffentlichen Handelns auswirkt. Ein Ziel der im folgenden Kapitel behandelten Politikstil-Forschungen ist es, die Charakteristika erfolgreicher Problembearbeitungs- und Interaktionsmuster herauszufinden.

#### 4.1.3 Politikstil-Forschungen als Ansatz der vergleichenden Umweltpolitikanalyse

Seit sich in den achtziger Jahren der Forschungsschwerpunkt der vergleichenden Umweltpolitikanalyse auf das erklärte Ziel der Verbesserung des Programmformulierungs- und Implementationsprozesses verlagerte, gewannen mit dem Politikstil-Ansatz<sup>27</sup> neben politisch-institutionellen vor allem auch politisch-kulturelle Variablen an Bedeutung. Stimulierend hierfür war sicherlich die Beobachtung von "different styles, similar content" (Knoepfel u.a. 1987) beim Vergleich der Umweltpolitiken unterschiedlicher Länder (vgl. z.B. Brickman, Jasanoff und Ilgen 1985, Badaracco 1985).

Für die Politikstil-Forschung ist die Frage zentral, ob sich die Standardverfahren der Formulierung und Implementation von Politik zwischen einzelnen Ländern unterscheiden. Bei der Analyse von umweltpolitischem Handeln zeigte sich, daß Richardsons Konzept nationaler Politikstile "does in practice have difficulty in capturing the richness and variety of methods of reaching policy decisions" (Richardson und Watts 1985: 38). Obwohl theoretisch noch wenig entwickelt und ausdifferenziert, wurde das Konzept natio-

---

<sup>27</sup> Zum Politikstil-Ansatz siehe vor allem Richardson 1982, Richardson und Watts 1985, Vogel 1986, Freeman 1985, Sturm 1985 und 1989, Feick und Jann 1988.

naler Politikstile in der Folgezeit zunehmend als Analyseraster beim internationalen Vergleich von Umweltpolitiken verwendet.

Am einschlägigsten ist dabei die Studie "National Styles of Regulation" von David Vogel (1986), der die Umweltpolitik von Großbritannien und den USA vergleichend untersucht. Vogel hat das Ziel, die verschiedenen Muster und Ansätze der politischen Regulierung beider Länder aufzuzeigen und zu erklären, "why these two nations have adopted such divergent approaches to controlling the externalities associated with industrial growth" (1986: 9). Charakteristisch für den amerikanischen Regulierungsstil in der Umweltpolitik ist der strikte Vollzug ("*policy of strict enforcement*"). Obwohl erhebliche Ressourcen sowohl in die Überwachung als auch in die Strafverfolgung fließen, um regulative Politik effektiv umzusetzen, ergeben sich in den USA erhebliche Implementationsprobleme. Die Partizipationsmöglichkeiten von Umweltgruppen sind zwar groß, da sie gegen Behördenentscheidungen vor Gericht ziehen können, gleichzeitig hat die Rechtsprechung aber auch die Möglichkeiten der Unternehmen erweitert, den Erlaß und die Einhaltung von Regelungen und Standards zu verzögern oder sogar ganz zu verhindern (vgl. ebd.: 190 ff.).

Charakteristisch für den umweltpolitischen Regulierungsstil in Großbritannien ist dagegen die freiwillige Zustimmung der Zielgruppen zu den Maßnahmen ("*policy of voluntary compliance*"). Es bestehen enge und für Dritte völlig intransparente Beziehungen zwischen Vollzugsbehörden und Unternehmen. Die ausführenden Behörden haben erhebliche Ermessensspielräume und können abgestimmte und auf den Einzelfall zugeschnittene Regeln festlegen. Gerichte und Strafverfolgung spielen dabei kaum eine Rolle. Durch informelle, kooperativ-konsultative Interaktionen zwischen Behördenvertretern und Industrie wird versucht, für die Einhaltung der geltenden Bestimmungen zu sorgen (220), wobei besonders günstige Bedingungen für eine zügige Implementation vor allem dann gegeben sind, wenn die Betriebe gleichzeitig Energieeinsparungen realisieren können (191).

Der Regulierungsprozeß in den USA wird durch stark formalisierte Regelungen mit genauen Ausführungsbestimmungen geprägt, was an der großen Anzahl von Emissions- und Umweltqualitätsstandards deutlich wird. Umwelrelevante Selbstverpflichtungen und Selbstregulierungen der Industrie sind dabei unbedeutend. Der gesamte Regulierungsprozeß wird gerichtlich überwacht, und Konflikte werden in hohem Maß über die Gerichte bewältigt (220 ff.). Demgegenüber gibt es eine relativ geringe Anzahl von Umweltstandards in Großbritannien und viele Selbstbeschränkungen der Unternehmen, während Strafverfolgung nur in Ausnahmefällen vorkommt. Erstaunlicherweise haben die Regulierungsstile des "*strict enforcement*" in den USA und des "*voluntary compliance*" in Großbritannien zu ähnlichen Politikergebnissen geführt, obgleich die verschiedenen Politikstile die Beziehungen zwischen Regierung und Wirtschaft in den beiden Län-

dern nachhaltig geprägt haben: "(T)he former has produced far more conflict between business and government than the latter" (192).

Vogel erklärt die unterschiedlichen Regulierungsstile folgendermaßen: Bei ähnlicher Verfassungs- und Rechtskultur, so die Folgerung, können die unterschiedlichen Beziehungen zwischen Regierung und Industrie (*government-industry relations*), die sich wiederum aus historisch-kulturellen Faktoren herleiten lassen, als die zentralen Determinanten der Regulierungsstile angesehen werden. Die kooperativen Interaktionsformen in Großbritannien sind demnach Ausfluß der relativ unbedeutenden Rolle von Unternehmenswerten in der britischen Kultur und Gesellschaft und einer in hohem Maße respektierten Beamtschaft. Dagegen lassen sich die relativ konfliktreichen Beziehungen zwischen Industrie und Regierung in Amerika durch den hohen gesellschaftlichen Stellenwert des "freien Unternehmertums" und das geringe Vertrauen erklären, das staatlichen Regierungsbehörden traditionell entgegengebracht wird. Amerika ist eine "business civilization, a nation whose business community remains suspicious of public authority and whose public has little confidence in either the ability or willingness of government officials to control corporate conduct effectively" (242).

Die unterschiedlichen *government-industry relations* führen zwar im Fall von Großbritannien und den USA zu ähnlichen umweltpolitischen Ergebnissen, ihre Auswirkungen auf die ökonomische Entwicklung sind jedoch in den USA wesentlich positiver als in Großbritannien, wo die kooperativen Strukturen keinen technologischen Innovationszwang ausüben: "America's highly adversarial system of regulation is the counterpart of a highly competitive economic system. The conflict-ridden relationship between business and government in the United States is the political counterpart of the highly competitive relationships that exist within the American business community. Ironically, the elaborate and complex set of rules and regulations with which America has enveloped its industry testifies to the latter's highly competitive nature (...) In short, just as, in some sense, Britain's dismal economic performance may be the price it pays for its relatively successful system of regulation, America's adversarial style of regulation may be the price it pays for the relative competitiveness of much of its industry" (286 f.).

Zu ähnlichen Ergebnissen für die USA kommt auch Steven Kelman (1981) in seinem Vergleich der amerikanischen mit der schwedischen Arbeitssicherheits- und Gesundheitspolitik. Auch zwischen diesen beiden Ländern differiert der Verhandlungsstil zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite erheblich, obwohl die Regulierungsinhalte relativ ähnlich sind (1981: 221). Kelman verweist zur Erklärung der Verhandlungsstile auf die unterschiedlichen Wertestrukturen und institutionellen Muster: "In Sweden deferent dominant values encouraged people to accept government wishes. In America dominant self-assertive values encouraged people to push for their position" (Kelman 1981: 221).

Während die schwedischen Wertmuster zur Ausbildung von "accommodationist institutions" führen, die die Vertreter konfligierender Interessen in kleinen Gruppen zusammenbringen und Kooperation begünstigen, bewirken die amerikanischen Orientierungen konfliktäre Verfahren, die Kooperation erschweren. Das gilt für die USA sowohl für die Programmformulierung als auch für die Implementation, wobei die Einhaltung der regulativen Maßnahmen durch scharfe Sanktionsdrohungen unterstützt werden soll. In Schweden existiert hingegen, so Kelman, größerer Optimismus hinsichtlich der zu erwartenden Akzeptanz gesetzlicher Regelungen (vgl. ebd.).

Kelman kommt zu dem Schluß, daß die für die amerikanische Gesellschaft charakteristischen Werte (Selbstentfaltung, individuelle Selbstbestimmung) letztlich zu einem Einflußverlust der Akteure führen: "Thus, paradoxically, when self-assertive people come into conflict and deal with conflict through adversary institutions, what each gains in the ability to express his own cases in an untrammled way, he loses in the inability to make final decisions (...) Instead of seeking institutions that might help reach agreements more easily, the solution is thus seen in letting the parties fight it out and then handing the decision over to a neutral third party" (236). Verallgemeinert man dies, so besteht die Gefahr, daß diese Präferenz der Amerikaner für konflikthafte Problemverarbeitung zu einem "Prisoner's Dilemma" führt, "where behavior advantageous for an individual if only he practices it becomes disadvantageous if everyone practices it" (237).

Zu einer noch negativeren Einschätzung des amerikanischen Problemlösungsverhaltens kommt Joseph L. Badaracco (1985) bei einem Fünf-Länder-Vergleich zur Lösung des Vinylchlorid(VC)-Problems, obwohl er feststellt, daß "in the end, all five countries reduced VC exposures to the same very low levels. What differed among the countries were the actions taken by business and government to resolve the problem" (1985: 2). Während Unternehmen und öffentliche Verwaltung in Japan, Deutschland, Frankreich und Großbritannien über einen längeren Zeitraum ähnliche kooperative Formen der Problembearbeitung praktizierten, überwogen in den USA eindeutig die konfliktären Beziehungen zwischen den Akteuren. So arbeiteten Regierung und Unternehmen nicht zusammen, sondern suchten sich sogar gegenseitig zu behindern. Badaracco sieht in den *interorganisatorischen* institutionellen Arrangements zwischen Regierung und Unternehmen den wesentlichen Erklärungsfaktor des konfliktären Beziehungsmusters in den USA auf der einen Seite und der kooperativen Beziehungen in Japan und Europa auf der anderen Seite (19 f.).

Für komplexe und kontroverse Probleme hält Badaracco kooperative Verhaltensmuster der Akteure für vorteilhafter als konfliktäre Interaktionsmuster. Dies vor allem aufgrund "its incremental approach to complicated and uncertain issues; its heavy reliance on industry expertise; and its ability to legitimate decisions and joint decision-making. Cooperation is a superior approach - if a problem can be resolved by gathering and as-



sessing data, if it is a problem of means rather than ends, and if all important interests and views can be effectively presented" (161).

Für die Politikstil-Forschung in der Umweltpolitikanalyse läßt sich ein weitgehender Konsens dahingehend feststellen, daß sich kooperative Problemverarbeitungs- und Interaktionsmuster sowohl unter Effektivitäts- als auch unter Effizienzgesichtspunkten positiv auf den Erfolg der Umweltpolitik auswirken. Neben den unten noch genauer zu diskutierenden soziokulturellen Variablen werden dabei die institutionellen Arrangements als wesentliche Bestimmungsfaktoren herangezogen.

## 4.2 Die Bedeutung struktureller Erfolgsdeterminanten in der Umweltpolitikanalyse

### 4.2.1 (Sozio)ökonomische Faktoren in der Umweltpolitikanalyse

(Sozio)ökonomische Faktoren werden in der vergleichenden Umweltpolitikanalyse durch die Länderauswahl unterbewertet. In der Regel werden nur Länder mit nahezu gleichen ökonomischen Ausgangsbedingungen verglichen, obwohl von einigen Forschern immer wieder die Bedeutung dieser Variable hervorgehoben wurde. In der oben schon erwähnten Fünf-Länder-Studie betonen Knoepfel und Weidner die Relevanz ökonomischer Faktoren für Umweltqualitätsveränderungen. Länderübergreifend und unabhängig von nationalen Programmen war das Verhalten von SO<sub>2</sub>-Emittenten "more decisively influenced by such factors like the production situations of companies, relative price differences on the fuel market, and energy saving measures undertaken by firms on their own initiative, than by specific public control measures" (1986: 71). Ringquist (1993) stellt in der oben diskutierten Studie ebenfalls fest, daß (sozio)ökonomische Faktoren (Wohlstand, ökonomische Aktivitäten) sowohl für die Programminhalte als auch für die Umweltqualität von großer Bedeutung sind. Allerdings betont er daneben die Relevanz politischer Faktoren für die Politikergebnisse.

Das Verhältnis zwischen ökonomischen und politischen Faktoren bei der Erklärung der Politikergebnisse ist eine in anderen Politikfeldern seit Jahren intensiv diskutierte Frage. Die vergleichende Policy-Forschung trug dabei dazu bei, die ökonomielastige Debatte vom "ökonomischen Kopf" auf die "politologischen Füße" zu stellen (Scharpf 1977b: 15) und hat die Frage, ob Politik (im Sinne von *politics* und *polity*) einen Unterschied für materielles politisches Handeln (im Sinne von *policy*) macht, "hoffentlich endgültig mit 'Ja' beantwortet" (Schmidt 1988: 13). Die Hauptverdienste der Policy-Forschung sind in diesem Zusammenhang in dem Nachweis zu sehen, daß die internationalen und intertemporalen Unterschiede der Leistungsprofile von Regierungen nicht zuletzt von politischen Faktoren geprägt sind (vgl. ebd.).

Schmidt kommt aufgrund von international vergleichenden Studien zur sozialen Sicherung in armen und reichen Ländern zu dem Ergebnis, daß die Politik im Normalfall ei-

nen Unterschied von immerhin rund 25 Prozent ausmacht, da er bei den (sozio)ökonomischen Modellen zur Erklärung von Sozialleistungsquoten eine Trefferquote von 75 Prozent erzielt (Schmidt 1990: 117 ff., Schmidt 1989: 653). Dabei kann allerdings eingewandt werden, daß es sich bei dieser "Restgröße" nicht nur um "politische" Einflußvariablen, sondern auch um Effekte handelt, die zumindest keine direkten politischen Ursachen haben, sondern ebenfalls (sozio)ökonomischer Natur sein können. Außerdem wird politischen Gratisseffekten zu wenig Beachtung geschenkt (Jänicke 1990b: 138 ff.).

Der keineswegs zu vernachlässigende Einfluß ökonomischer Faktoren zeigt sich auch in der quantitativen Studie "Ökologischer und wirtschaftlicher Wandel im Industrieländervergleich" von Martin Jänicke und Harald Mönch (1988), in der die Umweltqualitätsentwicklung zu den ökonomischen Entwicklungstendenzen in Beziehung gesetzt wird. Dabei kommen die Autoren zu dem Ergebnis, daß die Umweltqualitätsentwicklung primär von der Wirtschaftsleistung eines Landes abhängig ist (1988: 404). So wurde im einzelnen etwa festgestellt, daß auf "niedrigem nationalem Wohlstandsniveau (...) hohe oder steigende Schwefeldioxid-Emissionen offenbar eher hingenommen (werden) als auf hohem Wohlstandsniveau" (392).

Einerseits kann ein Zusammenhang zwischen zunehmender Wirtschaftsleistung und steigendem Emissionsniveau dort vermutet werden, wo wirksame Umweltschutzmaßnahmen nicht ergriffen werden oder potentielle Umweltentlastungen durch das Wirtschaftswachstum überkompensiert werden (ebd.). Andererseits können Wirtschaftskrisen und wirtschaftsstruktureller Wandel auch zu nicht-intendierten "Gratisseffekten" für die Umweltpolitik führen. So konstatierten die Autoren immer wieder "Wirkungen" in Form relativer Umweltentlastungen, deren "Ursachen" nicht in der Umweltpolitik zu suchen sind, von ihr also überhaupt nicht intendiert waren (vgl. ebd.: 395 ff.; vgl. auch Jänicke, Mönch und Ranneberg 1986, Jänicke, Mönch und Binder 1992).

Umweltpolitisch erfolgreiche Länder, so Jänicke und Mönch zusammenfassend, sind tendenziell wirtschaftlich leistungsfähiger und von einem starken Strukturwandel gekennzeichnet (1988: 399). Darüber hinaus betonen die Autoren jedoch vor allem die Bedeutung von hohem Problemdruck für das Ausmaß wirksamer Umweltschutzanstrengungen: So findet sich eine "frühe und umfassende Umweltgesetzgebung (...) durchgängig in Industrieländern mit hoher Ausgangsbelastung" (ebd.).

Den Anteil politischer Faktoren am Politikerfolg zu bestimmen, gestaltet sich methodisch schwierig. Die Autoren vermuten, daß die Modernisierungskapazität eines Landes, die Fähigkeit also, auf entstehende Problemlagen sachlich und zeitlich angemessen zu reagieren, sich - neben der Wirtschaftsleistung eines Landes - aus drei weiteren Faktoren ableiten läßt: erstens der Innovationsfähigkeit, womit Meinungs- und Willensbildungsstrukturen gemeint sind, die für neue Interessen und Innovationen offen sind;

zweitens der Strategiefähigkeit, d.h. der politischen Fähigkeit eines Landes, langfristige Ziele koordiniert und über längere Zeiträume hinweg durchzusetzen; und schließlich drittens der Konsensfähigkeit, die den Innovateur frühzeitig integriert und durch kooperative Interaktionsmuster breite Akzeptanz schafft (vgl. Jänicke 1990a: 222 ff., ders. 1993: 26).

#### 4.2.2 Soziokulturelle und sozio-politische Faktoren in der Umweltpolitikanalyse

Politisch-kulturelle Faktoren werden in vielen vergleichenden Umweltpolitikanalysen als Teilerklärungen herangezogen. Kulturelle Faktoren beeinflussen danach sowohl die Problemwahrnehmung und das *agenda-setting* als auch die Programmformulierung und die Implementation (z.B. Enloe 1975, Solesbury 1976, Boehmer-Christiansen und Skea 1991, Kelman 1981). Kulturelle Orientierungen werden dabei nur in seltenen Fällen unabhängig erhoben, und ihr Einfluß auf den Erfolg politischen Handelns wird in der Regel nicht systematisch erfaßt. In den meisten Studien wird auf diese Variablen ad hoc zurückgegriffen, um Erklärungslücken zu schließen. Ein Grund, warum kulturelle Faktoren im internationalen Vergleich nicht im Mittelpunkt stehen, könnte - neben Erhebungsproblemen - vor allem auch die Länderauswahl sein. Wie bereits erwähnt, wurden in den Umweltstudien fast nur westliche Industrieländer untersucht, deren kulturelle Traditionen große Ähnlichkeiten aufweisen, so daß die Wirkung soziokultureller Faktoren von vornherein als gering einzuschätzen ist.

Im diachronen Vergleich (Längsschnitt) über längere Perioden wird die Wirkung kultureller Orientierungen kaum mehr bestritten. So wurde das vermehrte Aufkommen des Umweltthemas in den sechziger Jahren oft als Ausdruck eines Wertewandels in den westlichen Industriestaaten interpretiert. Das wachsende Interesse an einer intakten und sauberen Umwelt läßt sich durchaus als Ergebnis einer gestiegenen Bedeutung postmaterialistischer Werte und Einstellungen in den westlichen Gesellschaften deuten (vgl. Kapitel 3.2.2). Müller-Rommel kommt etwa bei seinem Vergleich "Grüne Parteien in Westeuropa" zu dem Schluß, daß "neue Wertorientierungen die Wahlergebnisse der Grünen am stärksten erklären" (Müller-Rommel 1993: 171, 1992).

Kulturellen Orientierungen wird vor allem bei der oben skizzierten Politikstil-Forschung - neben institutionellen Aspekten - eine zentrale Rolle zugewiesen (Feick und Jann 1988, 1989, Richardson und Watts 1985, Vogel 1986). Sie beeinflussen das Interaktionsverhalten der am politischen Prozeß beteiligten Akteure und nehmen Einfluß auf die Ausgestaltung politischer Institutionen und damit auf die inhaltliche Dimension von Politik (Feick und Jann 1988: 210). Allerdings sollte die Erklärungskraft von kulturellen Orientierungen in konkreten politischen Entscheidungssituationen nicht überschätzt werden. So heben Elkins und Simeon hervor: "Culture is unlikely to be of much help in explaining why alternative A was chosen over alternative B - but it might be of great

help in understanding why A and B were considered, while no thought was given to C, D, or E" (1979: 142).

#### 4.2.3 Politisch-institutionelle Faktoren in der Umweltpolitikanalyse

Die überwiegende Zahl der Studien der vergleichenden Umweltforschung verwendet zur Erklärung umweltpolitischen Erfolgs politisch-institutionelle Variablen.<sup>28</sup> Allerdings wird der Institutionenbegriff nicht nur in der allgemeinen politikwissenschaftlichen Diskussion, sondern auch in der Umweltpolitikanalyse sehr unterschiedlich gefaßt. Auf eine einheitliche Definition konnte man sich auch im Umweltbereich noch nicht einigen. Neben einer engen Definition von Institutionen, die die Regierungs- und Verwaltungsstruktur und das Wahlrechtssystem einschließt, also auf dem klassischen Institutionenbegriff basiert, findet man Studien, in denen beispielsweise auch die Beziehungen zwischen Regierung und Industrie unter den Institutionenbegriff fallen (vgl. z.B. Weaver und Rockman 1993: 8, Hall 1986; vgl. Kapitel 3.2.3).

Lennart J. Lundquist hat in mehreren Arbeiten die institutionellen Faktoren in den Mittelpunkt gerückt. Schon 1974 stellt er in einem Artikel pointiert die Frage "Do Political Structures Matter in Environmental Politics?" Am Beispiel der Länder Kanada, Schweden und den USA untersucht er, welche Effekte politisch-institutionelle Strukturunterschiede (zentrale/de-zentrale Organisation; Parlamentarismus/*Balance of Power*; administrative/judikative Ausrichtung des politischen Systems) auf die Lösung gesellschaftlicher Probleme haben. Dabei stellt er trotz der Gleichartigkeit des Problems Luftverschmutzung eine erstaunliche Variationsbreite in der Ausgestaltung umweltpolitischer Regulierungen fest.

Eine "ideal policy" wäre nach der Definition von Lundquist *die* Luftreinhaltspolitik, die die sauberste Luft (Effektivität) im kürzesten Zeitraum (Zeitfaktor) mit den geringsten Kosten (Effizienz) ermöglicht (Lundquist 1974: 139). Er kommt zu dem Ergebnis, daß die beste Umweltpolitik durch eine zentralistische, parlamentarisch und administrativ ausgerichtete Politik erreicht werden kann. Bei seiner Studie kommt Schweden diesem Muster am nächsten, obwohl auch dieses Land weit davon entfernt sei, eine ideale Umweltpolitik zu betreiben.

Lundquist (1980) stellt in seinem sechs Jahre später erschienenen Buch "The Hare and the Tortoise: Clean Air Policy in the United States and Sweden" erneut institutionelle Bedingungen in den Mittelpunkt, allerdings in Verbindung mit der Rolle der politischen Entscheidungsträger als erklärende Variable. (Sozio)ökonomische und politische-kulturelle Faktoren begreift er dabei lediglich als "background factors (that) do not

---

<sup>28</sup> Dies gilt z.B. für Lundquist 1974, 1980, Enloe 1975, Solesbury 1976, Mangun 1977.

make policy. Policymakers do. The interesting thing in policy explanation is what policymakers actually make of these background factors" (1980: viii).

Die Differenzen zwischen der schwedischen und der amerikanischen Luftreinhaltepolitik führt Lundquist im wesentlichen auf die unterschiedlichen politisch-institutionellen Bedingungen zurück (181). In Schweden besteht eine enge Kooperation der Akteure, wobei das Kabinett als politisches Machtzentrum fungiert. Die Gerichte spielen im politischen Prozeß kaum eine Rolle. Im amerikanischen System dagegen ist die politische Macht zwischen Exekutive, Legislative und Judikative aufgeteilt, wobei Interessengruppen ihren Einfluß über mehrere Kanäle geltend machen können (vgl. ebd.: 182). Die unterschiedlichen institutionellen Arrangements wirken allerdings nur indirekt auf die Politik, das "missing link" zwischen institutionellen Bedingungen und Policies sind die rationalen Policymaker, "capable of interpreting and assessing contexts, constraints, incentives, and choices in accordance with what they consider politically desirable and politically feasible" (182 f.).

Vor diesem Hintergrund identifiziert Lundquist zwei Stile des politischen Prozesses. Der öffentlichkeitsorientierte und konfliktreiche Stil in Amerika erklärt sich aus der persönlichen Verantwortung des Politikers für seine Klientel. Dieser unterliegt kaum parteipolitischen Zwängen und muß sich nicht um die Implementation kümmern, sieht sich aber einem starken Druck der öffentlichen Meinung gegenüber, die ihn dazu zwingt, Themen öffentlichkeitswirksam zu vertreten: "Since everybody competes for his own share of the popularity, policymaking will be short, compressed, and undaunted by compromise" (183).

Demgegenüber ist es für einen schwedischen Politiker rationaler die Parteilinie zu befolgen als sich zum Sprecher eines bestimmten Problems oder einer Interessengruppe zu machen. Das parlamentarische System in Schweden führt dazu, daß Politiker bei politischen Initiativen die Implementation der Politik mitbedenken müssen. So ist es etwa für ein Mitglied der Regierungspartei nicht rational, etwas vorzuschlagen, was seine Parteifreunde nicht durchsetzen können, da das Kabinett für Implementationsdefizite verantwortlich gemacht wird. "Swedish policymakers have been faced with a political context of choice that made it seem strategically beneficial to opt for consensus rather than conflict, problem solving rather than profile seeking" (Lundquist 1980: 184).

Der politische Prozeß im Bereich der Luftreinhaltung korrespondiert mit diesen unterschiedlichen Mustern in den beiden Ländern. Durch den institutionellen Kontext bestehen in Amerika erhebliche Anreize für Politiker, das Luftreinhaltethema zu politisieren. Es wurde relativ schnell zu einem politischen Thema gemacht und auf die Agenda gesetzt, weil es für Politiker individuell lohnenswert war, auf den damals populären "Umweltzug" aufzuspringen. Als die öffentliche Aufmerksamkeit nachließ, kam es im

politischen Prozeß häufiger zu Konflikten, wodurch sich das Tempo politischer Entscheidungen erheblich verlangsamte (ebd.: 185).

In Schweden war die Luftreinhaltepolitik dagegen von Beginn an ein langwieriger Aushandlungsprozeß, bei dem erhebliche Mühe darauf verwendet wurde, einen für alle betroffenen Interessen akzeptablen Kompromiß zu finden. Im Vergleich zu den USA ergeben sich insofern aus dem institutionellen Kontext in Schweden für Politiker weniger Anreize, das Problem der Luftreinhaltung zu politisieren (ebd.: 196). Die höhere Politisierungskapazität des amerikanischen Systems erhöht jedoch die Chance, daß umweltrelevante Themen auf die politische Agenda gelangen (185).

Am Ende stellt Lundquist im Einklang mit anderen Studien fest, daß sich die verschiedenen Prozeßmuster in Bezug auf die Luftbelastung im Untersuchungszeitraum jedoch nicht unterschiedlich auswirken: "At this point, the overall result seems very much like a dead heat. Neither of the two countries seems to have been remarkably more successful than the other in relieving its citizens from the blight of air pollution" (1980: 194).

In einer bemerkenswerten Studie der Energie-Technologiepolitiken im Vier-Länder-Vergleich formuliert Herbert Kitschelt (1983) die These, daß politisch-institutionelle Bedingungen (Systemstrukturen) das Ausmaß und die Richtung von Politikinnovationen bestimmen. In einem Vergleich der Länder USA, Deutschland, Frankreich und Schweden will Kitschelt analysieren, "wie sich unterschiedliche technische und soziale Präferenzen im Prozeß der Energie- und Technologiepolitik (...) artikulieren, am Entscheidungsprozeß beteiligt werden und Folgen für die Implementation technischer Entwicklungsprogramme zeitigen" (1983: 16).

Im ersten Schritt sucht Kitschelt - ausgehend von der "historischen Wasserscheide" der Energiekrise von 1973 - die verschiedenen Varianten der Energie- und Technologiepolitiken zu beschreiben und nachfolgend zu zeigen, daß nationale Entscheidungs- und Implementationsbedingungen Unterschiede zwischen den Energiepolitiken verschiedener Länder erklären können. Politische Strukturen, so Kitschelt, "stellen 'Kanäle' zur Verfügung (...), neue Herausforderungen im etablierten politischen System aufzugreifen oder abzuwehren. Analytisch relevant für die 'Responsivität' politischer Systeme sind dabei die Offenheit/Geschlossenheit ihrer politischen Inputmechanismen sowie das Niveau und die Integration/Fragmentation ihrer politischen Handlungskapazität" (1983: 368). Hinsichtlich der Ausgangsfrage, der Beziehung zwischen politisch-institutionellen Strukturen und Politikinnovationen, kommt Kitschelt zu dem Schluß, daß insbesondere bei politisch-institutionell offenen, koordinierten und ressourcenstarken politischen Systemen eine Überwindung des 'Produktionismus' und ein grundlegender Wandel in der Energiepolitik möglich erscheint (80 f.).

In dem bereits erwähnten Fünf-Länder-Vergleich der Regulierung von Vinylchlorid (VC) stellt Joseph L. Badaracco (1985) institutionelle Muster als erklärende Variable in den Mittelpunkt. Seine zentrale Fragestellung ist, "how institutional arrangements can encourage cooperation between business and government on complex, controversial problems like the VC problem" (1985: 3). Die Situation in den vier Ländern (Japan, Großbritannien, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland), die kooperative Beziehungen ausbildeten, war dadurch gekennzeichnet, daß die involvierten Akteure direkt auf die kritischen Entscheidungen Einfluß nahmen.

Konsens wurde durch Verhandlungen und Diskussionen über mehrere Jahre erzielt. Während intermediäre Organisationen als Vermittler eine wichtige Rolle spielten (117 f.), hatten Rechtsanwälte im Prozeß kaum eine Bedeutung. Die Repräsentanten der Hauptakteure bildeten persönliche Beziehungen in kleinen Arbeitsgruppen aus, wobei die Treffen informell, nichtöffentlich und ohne rigiden Zeitplan stattfanden und explizit auch über Kosten- und Nutzenaspekte diskutiert wurde. Die Ergebnisse dieser Gespräche beinhalteten flexible Regelungen und die allgemeine Empfehlung, daß die Unternehmen danach streben sollten, möglichst niedrige VC-Emissionen zu verursachen (124).

Im Gegensatz dazu waren die konfliktreichen Beziehungsmuster in den USA dadurch gekennzeichnet, daß die Schlüsselentscheidungen allein durch Behördenvertreter und Richter in nach außen abgeschlossenen Beratungen getroffen wurden.<sup>29</sup> Unternehmens- und Arbeitnehmervertreter kooperierten nicht, sondern suchten einander zu diskreditieren. Rechtsanwälte waren während der gesamten Laufzeit in das Verfahren involviert, während intermediäre Organisationen in den USA nicht als Puffer eingeschaltet wurden. Die wichtigsten Akteure hatten nur innerhalb von öffentlichen, gerichtsähnlichen Hearings indirekten Einfluß auf die Entscheidungen. Die zuständige Behörde (*Occupational Safety and Health Administration, OSHA*) legte schließlich einen strikten Standard fest, der unter Strafandrohung von der Industrie eingehalten werden mußte (124 f.).

Die kooperativen respektive konfliktären Beziehungsmuster in den verschiedenen Ländern erklärt Badaracco mit den unterschiedlichen institutionellen Arrangements: Auf der einen Seite bildeten die einflußreichen und hierarchisch organisierten staatlichen Akteure in Europa und Japan kooperative Muster aus. Durch die Arbeitsweise der vier Arbeitsministerien in Europa und Japan, die wesentlich umfassendere Kompetenzen haben als die US-Behörde (OSHA), bot sich den Akteuren die Chance, auf die VC-

---

<sup>29</sup> Daraus sollte man allerdings keineswegs die Schlußfolgerung ziehen, daß die Entscheidungen in den USA grundsätzlich hinter verschlossenen Türen stattfinden. Die Fallstudie bezieht sich auf einen Einzelfall und auf Regulierungen, die bereits in den siebziger Jahren getroffen wurden. Zur Offenheit und Transparenz amerikanischer Standardsetzungsverfahren siehe Giebeler 1991, Jaedicke, Kern und Wollmann 1993a: 161 ff.; mit weiteren Nachweisen.

Entscheidung unmittelbar Einfluß zu nehmen. Da die Bedeutung der Gerichte in diesen Ländern relativ gering ist, haben die Unternehmen ein großes Interesse, diese Möglichkeit der Einflußnahme zu nutzen und kooperieren daher mit der Regulierungsbehörde (ebd.: 132 f.). Die Kooperation wurde in Europa und Japan dadurch zusätzlich erleichtert, daß die *intraindustriellen* Beziehungen wiederum viel hierarchischer organisiert sind als in den USA, so daß im allgemeinen eine größere Einheitlichkeit der Stellungen und Positionen der Industrie gegeben ist. "The opportunity of direct influence on high-stake decisions was a crucial factor in explaining cooperation" (142).

Im Gegensatz dazu ist die amerikanische OSHA, vor allem aufgrund der wichtigen Stellung der Judikative, institutionell weitaus schwächer: "Because the judges make the final decision, the parties involved have little stake in the proposed regulation put forward by an agency" (130 f.). Außerdem ist die amerikanische Industrie durch eine Vielzahl konkurrierender, unkoordinierter oder bestenfalls lose koordinierter Beziehungen gekennzeichnet, was wiederum die Kooperation mit der Regulierungsbehörde erschwert. Die Industrie konnte im untersuchten Fall nur indirekt Einfluß auf die Entscheidung der Behörde nehmen, was sich weitgehend auf die Teilnahme an öffentlichen Hearings und die Anstrengung von Gerichtsverfahren beschränkte, obwohl daneben direkte Interventionen im Weißen Haus und im Kongreß sowie das Mediensystem eine gewisse Rolle spielten.

Badaracco kommt zu dem Ergebnis, daß die Kombination von stark hierarchischen *intraorganisatorischen* Strukturen von Industrie und Regierung zusammen mit informellen, netzwerkartigen *interorganisatorischen* persönlichen Kontakten zwischen den Akteuren Kooperation begünstigt: "Networks, along with strong hierarchies, must play a role in explaining cooperation on complex controversial issues because they render business and government mutually dependent and create a set of incentives and opportunities favorable to collaboration" (150).

In einer jüngeren Studie untersucht David Vogel (1993) in einem Drei-Länder-Vergleich (USA, Großbritannien und Japan), wie sich die Struktur politischer Systeme (Parlamentarismus versus *Balance of Power*) auf die Repräsentation von Umweltinteressen auswirkt. Dabei differenziert er zwei Repräsentationstypen: Zum einen die Gewährleistung eines möglichst einfachen Zugangs (*access*) von Umweltgruppen zur umweltpolitischen Arena, was nicht gleichzeitig bedeuten muß, daß diese auch tatsächlich Einfluß auf die getroffenen Entscheidungen haben. Zum anderen die "Responsivität" von Entscheidungsträgern hinsichtlich des Umweltthemas, die dadurch erklärt werden kann, daß sie durch die Vertretung von kollektiven Interessen politischen Nutzen ziehen können (1993: 237).

Vogel kommt bei der Analyse der Fallstudien zu folgendem Ergebnis: Institutionen wirken als "'risks' and 'opportunities' that are generally contingent upon the presence or



absence of other conditions and variables across countries and time periods, rather than mechanistic and uniform institutional advantages and disadvantages" (266). Allerdings erleichtert das *Balance-of-Power-System* der USA kollektiven Akteuren, insbesondere Umweltgruppen, den Zugang zum politischen Prozeß. Diese leichte und institutionell gesicherte Zugangsmöglichkeit und die Vetorechte von einzelnen Gruppen führten zur Stabilisierung von Policies. Bei parlamentarischen Systemen sieht Vogel das Risiko, daß - im Falle des Fehlens von signifikantem Wählerpotential für das Thema - Entscheidungsträger dazu neigen, Umweltgruppen nicht zu beachten, da sie ihrer Unterstützung nicht bedürfen (266 f.). Inhaltliche Ziele können daher auch von der Tagesordnung verschwinden, wenn das öffentliche Interesse dafür abnimmt.

#### 4.3 Situative Faktoren in der Umweltpolitikanalyse

In der international vergleichenden Umweltpolitikforschung wird des öfteren die Bedeutung situativer Faktoren für den Politikerfolg hervorgehoben. So können etwa große Wirtschaftskrisen (z.B. Ölkrise 1973) einen Strukturwandel auslösen, in dessen Folge energieintensive, umweltbelastende Industrien und Produktionsverfahren durch weniger nachteilige industrielle Aktivitäten ersetzt werden. Die dadurch bedingten (relativen) Umweltentlastungen stellen für die Umweltpolitik Gratisseffekte dar (Jänicke, Mönch und Binder 1992: 152 f.).

Konkrete Auswirkungen auf die politische Steuerungskapazität werden jedoch insbesondere historischen Schockerlebnissen, wie z.B. Umweltkatastrophen, zugeschrieben. So ist unbestritten, daß solche Ereignisse politische Handlungskapazitäten freisetzen können (Jänicke 1990). Die britischen Regelungen zur Luftreinhaltung (Clean Air Act) von 1956 lassen sich durchaus als Reaktion auf die Smogkatastrophe von 1952 in London interpretieren, bei der 4000 zusätzliche Sterbefälle registriert wurden (Weidner 1987: 44), und die fortschrittlichen japanischen Kompensationssysteme für die Entschädigung von Umweltopfern können auf die Schockerlebnisse der Minamata- und der Itai-Itai-Krankheit zurückgeführt werden (vgl. den Überblick in Tsuru und Weidner 1989).

Auch bei umweltpolitischen "Erfolgsfällen" spielen situative Faktoren eine wichtige Rolle (vgl. Jänicke und Weidner 1994). So eröffnen spezifische Situationen plötzliche Handlungschancen, die durch Akteure, wie etwa Umweltgruppen und -organisationen, für ihre Ziele strategisch genutzt werden können (vgl. ebd.). Die Handlungspotentiale nehmen vor allem dann zu, wenn die Akteure es verstehen, die jeweilige Situation symbolisch zu überhöhen. Wenn etwa eine Umweltkatastrophe in der Öffentlichkeit zu einem Symbol für ein bestimmtes Problem erhoben wird, kann sich öffentlicher (Problem-)Druck entwickeln, der politische Handlungskapazitäten zur Bewältigung von Umweltproblemen freisetzt oder zumindest fördert (vgl. von Prittwitz u.a. 1992: 27).

Ein Beispiel hierfür ist etwa die Verschärfung der Emissionsstandards für Abfallverbrennungsanlagen in den Niederlanden (vgl. Jaedicke, Kern und Wollmann 1993a: 106 ff.). Eine hohe Dioxin-Belastung der Milch von Kühen, die in der Nähe von Abfallverbrennungsanlagen geweidet hatten, erregte in der Öffentlichkeit erhebliches Aufsehen. Die sich daran anschließende kontroverse öffentliche Diskussion über Abfallverbrennungsanlagen schuf staatliche Handlungskapazitäten für striktere Standards als die ursprünglich vorgesehenen. So kam nicht nur ein Dioxid-Grenzwert hinzu, der anfangs gar nicht geplant war, bedingt durch die Dioxin-Affäre wurde es auch möglich, andere Grenzwerte (für Staub, SO<sub>2</sub> und NO<sub>x</sub>) erheblich zu verschärfen (vgl. ebd.: 109). Darüber hinaus ermöglichte der Skandal eine für die Niederlande unübliche hierarchische Koordination, also ein Abweichen von der für das Land typischen Konsensbildungsstrategie beim Festsetzen von Umweltstandards. Allerdings kehrte man bei der Implementation - nachdem die öffentliche Diskussion abgeebbt war - wieder zum konsensualen Politikstil zurück (111).

Die Intensität von Umweltkatastrophen allein kann jedoch die unterschiedlichen politischen Steuerungsleistungen nicht hinreichend erklären. Michael R. Reich (1984) betont etwa in dem oben schon skizzierten Aufsatz, daß sich Umweltkatastrophen in Japan ganz anders ausgewirkt haben als vergleichbare Schockerlebnisse in Italien (Seveso). Reich erklärt diese Differenzen vor allem mit dem unterschiedlichen Mobilisierungspotential sozialer Gruppen. Situative Faktoren, wie Umweltkandale, können sich demnach vor allem dann positiv auf den Politikerfolg auswirken, wenn staatliche wie gesellschaftliche Akteure es verstehen, die öffentliche Meinung und die Betroffenheit der Bürger für ihre Position zu instrumentalisieren. Ein offenes Mediensystem und leichte Zugangsmöglichkeiten von Gruppen und Organisationen zum politisch-administrativen System wirken in dieser Hinsicht unterstützend.

**Übersicht 1: Ausgewählte Studien der international vergleichenden Umweltpolitikana-lyse**

<b>Studie</b>	<b>Untersuchungs-gegenstand</b>	<b>Länder</b>	<b>Fragestellung</b>
<b>Enloe 1975</b> The Politics of Pollution in a Comparative Perspective	Politische Ansätze der Umweltregulierung und deren Bedingungen	USA UdSSR Japan GB	Welche Faktoren bestimmen die Wahrnehmung und Bearbeitung von Umweltproblemen?
<b>Solesbury 1976</b> Issues and Innovation in Environmental Policy	Politische Wahrnehmung von Umweltthemen	BRD GB USA (Kalifornien)	Unter welchen Bedingungen kommt ein Umweltthema auf die Agenda?
<b>Lundquist 1980</b> The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden	Luftreinhaltepolitik	USA Schweden	Wie und warum haben sich die Luftreinhaltepolitiken entwickelt und verändert?
<b>Kelman 1981</b> Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy	Arbeits- und Gesundheitsschutz	USA Schweden	Wie und mit welchem Ergebnis regulieren verschiedene Länder die gleichen Themen?
<b>Badaracco 1985</b> Loading the Dice: A Five-Country Study of Vinyl Chloride Regulation	Chemikalienregulierung	BRD Frankreich, GB Japan USA	Können institutionelle Arrangements die Kooperation zwischen Industrie und Regierung begünstigen und zur Lösung von komplexen und kontroversen Problemen beitragen?
<b>Brickman/Jasanoff/Ilggen 1985</b> Controlling Chemicals. The Politics of Regulation in Europe and the United States	Chemikalienregulierung	BRD Frankreich GB USA	Wie kommt es zu den verschiedenen Regulierungsansätzen in den Ländern und welche Folgen haben sie?
<b>Knoepfel/Weidner 1985</b> Luftreinhaltepolitik (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich	Luftreinhaltepolitik	BRD Frankreich GB Italien Niederlande	Welche Faktoren bestimmen den Programmformulierungs- und Implementationsprozeß?
<b>Vogel 1986</b> National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great Britain and the United States	Umweltpolitik	USA GB	Wie sind die verschiedenen Regulierungsstile und -ansätze zu erklären?
<b>Jänicke/Mönch 1988</b> Ökologische und ökonomische Wandlungsmuster im Industrieländervergleich	Umwelt- und Energiepolitik	31 Industrieländer	Welche ökologischen und ökonomischen Wandlungsmuster weisen Industriestaaten auf und wie sind sie zu erklären?
<b>Ringquist 1993</b> Environmental Protection at the State Level. Politics and Progress in Controlling Pollution	Luftreinhalte-, Gewässerschutzpolitik	Intranationaler Vergleich der 50 US-Bundesstaaten	Wie kommen einzelstaatliche Luftreinhalte- und Gewässerschutzgesetze zustande und welche Wirkungen haben sie?

Phase	Variablen	Ergebnis
Problemwahrnehmung, <i>agenda-setting</i> , Politikformulierung	kulturelle Faktoren, institutionelle Arrangements	Politische Kultur erklärt als wesentlicher Faktor die Unterschiede der Wahrnehmung und des <i>agenda-setting</i> von Umweltthemen. Starke Oppositionsparteien und Bürgerbewegungen begünstigen die Bearbeitung von Umweltproblemen.
Problemwahrnehmung, Implementation	kulturelle Orientierungen, institutionelle Arrangements	Die besten Chancen, auf die politische Agenda zu gelangen, hat ein <i>issue</i> , wenn es verallgemeinerbar und partikularisierbar ist.
<i>agenda-setting</i> , Politikformulierung, Implementation	Institutionelle Arrangements	Institutioneller Kontext führt in den USA zur schnellen öffentlichen "Politisierung" von Themen bei langwierigem Vollzug, während er in Schweden Politiker zu zeitaufwendigen Verhandlungen zwingt, durch die Vollzugsprobleme aber verhindert werden können.
Politikformulierung, Implementation	kulturelle Orientierungen, institutionelle Muster	Unterschiedliche Regulierungsstile bei gleichem Regulierungsinhalt: Egoistische Orientierungen führen in den USA zu konfliktärem Akteursverhalten; schwedische Wertmuster führen zur Kooperation der beteiligten Akteure in kleinen Gruppen.
Programmformulierung	Institutionelle Arrangements	Kooperation wird begünstigt durch starke hierarchische <i>intraorganisatorische</i> Strukturen der Industrie und Regierung einerseits und informelle, <i>interorganisatorische</i> Kontakte zwischen den Akteuren andererseits.
Politikformulierung, Implementation, Evaluation	Institutionelle Arrangements, Rechtstraditionen	Die klare Verteilung der Kompetenzen zwischen den politischen Institutionen in den europäischen Ländern führen zur Entstehung von kooperativ-konsensualen Verhandlungssystemen, während die fragmentierten Entscheidungsstrukturen in den USA konfliktäre Akteursbeziehungen zur Folge haben.
Politikformulierung, Implementation, Evaluation	(sozio)ökonomische und soziokulturelle Faktoren, Institutionen,	Vorteilhaft auf die Implementation wirken sich offene, flexible Programmstrukturen und größere Handlungsspielräume regionaler Verwaltungseinheiten aus.
Politikformulierung, Implementation, Evaluation	Institutionelle Strukturen, kulturelle Orientierungen, Beziehungen zwischen Regierung und Industrie	Beziehungen zwischen Industrie und Regierung erklären die unterschiedlichen Regulierungsansätze. Die kooperativen Beziehungen in Großbritannien sind Ausdruck der untergeordneten Rolle von Unternehmern in dieser Gesellschaft; konfliktäre Strukturen in den USA sind auf die dominanten Werte der amerikanischen <i>business civilization</i> zurückzuführen.
Politikformulierung, Evaluation	Wirtschaftsleistung, Problemdruck, institutionelle Faktoren	Wirtschaftlich erfolgreiche Länder sind auch umweltpolitisch erfolgreicher; Problemdruck und Modernisierungskapazitäten entscheiden über umweltpolitischen Erfolg.
Programmformulierung, Implementation, Evaluation	Wohlstand, institutionelle Arrangements	Ökonomische Ressourcen der amerikanischen Bundesstaaten spielen bei der Politikformulierung eine wichtige Rolle. Aber institutionelle Strukturen (Regierungssystem) sind ebenfalls relevant. Die Ausgestaltung der Programme hat meßbare Wirkungen auf die Umweltqualität.

## 5. Zusammenfassung

Ein Hauptproblem der vergleichenden Umweltpolitikanalyse besteht darin, daß in der Vergangenheit weitgehend darauf verzichtet wurde, die Untersuchungen systematisch aufeinander zu beziehen. Obgleich zwischenzeitlich eine Fülle empirisch gehaltvoller Analysen vorgelegt werden konnte, ist es bis heute - wie in vielen anderen Politikfeldern - (noch) nicht gelungen, zu einer Integration der Forschungsergebnisse zu gelangen (*cumulative knowledge extension*) (Feick und Jann 1989: 5). Stattdessen zeichnet sich eine zunehmende Spezialisierung und Ausdifferenzierung in einzelne Sub-Policies ab, die dazu führt, daß häufig nur noch Detailspekte der Umweltpolitik miteinander verglichen werden.<sup>30</sup>

Hinzu kommt, daß die meisten international vergleichenden Umweltpolitikstudien qualitativ angelegt sind. In der Regel werden nur zwei oder eine geringe Anzahl von Ländern verglichen. Die USA sind das mit Abstand am häufigsten untersuchte Land, gefolgt von den (west)euro-päischen Staaten (vor allem Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Schweden). Nur wenige Vergleichsstudien beziehen Japan mit ein, obwohl dieses Land in der Umweltpolitik als relativer Erfolgsfall angesehen wird (Weidner 1992). Trotz erheblicher Umweltbelastungen wurde der ehemaligen Sowjetunion bzw. ihren Nachfolgestaaten sowie den ost- und mitteleuropäischen Ländern in international vergleichenden Umweltpolitikstudien bisher nur wenig Aufmerksamkeit zuteil, obgleich sie etwas häufiger untersucht wurden als Entwicklungs- und Schwellenländer.<sup>31</sup>

Quantitative Methoden sind im internationalen Umweltpolitikvergleich die Ausnahme. Die Untersuchung einer möglichst großen Anzahl von Ländern mit statistischen Verfahren gehört zu den größten Defiziten, was vor allem im Vergleich mit anderen etablierten Politikfeldern (wie der Sozialpolitik oder der Wirtschaftspolitik) sehr auffällig ist. Von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang einige in den USA durchgeführte *intranationale* Vergleichsstudien zur Umweltpolitik in den 50 US-Bundesstaaten; als besonders gelungenes Beispiel ist auf die Studie von Ringquist (1993) zu verweisen, auf die oben ausführlich eingegangen wurde. Sie beschränkt sich zwar auf

---

<sup>30</sup> Mittlerweile existieren zahlreiche Studien, die zwar international vergleichend vorgehen, aber kaum mehr als politikwissenschaftlich bezeichnet werden können, da sie rein deskriptiv angelegt sind und sich auf Einzelaspekte der Umweltpolitik beziehen, wobei bisweilen technische Aspekte im Vordergrund stehen; auf eine Darstellung dieser Studien sowie der rechtsvergleichenden Untersuchungen wurde hier ganz verzichtet.

<sup>31</sup> Gerade für die ost- und mitteleuropäischen Staaten wurden in den letzten Jahren jedoch einige Studien vorgelegt, die aber nur zum Teil eine international vergleichende Ausrichtung aufweisen; vgl. Hünermann 1987, Schreiber 1989, Gutke 1992, Knabe 1993, Welfens 1993, Fey 1994; vgl. in diesem Zusammenhang auch die Studie von Löwgren und Hjorth (1994), in der die Gewässerschutzpolitik in Schweden, den Niederlanden und Polen verglichen wird. Von den Entwicklungs- und Schwellenländern sind Indien und China diejenigen Länder, die bislang am häufigsten untersucht wurden, vgl. z.B. Glaeser 1989, Paulus 1992.

die Luftreinhaltepolitik und den Gewässerschutz, im Rahmen seiner quantitativen Analyse untersucht Ringquist jedoch sowohl die *output*-Ebene (umweltpolitische Programme) als auch die *impact/outcome*-Ebene (Emissions- und Immissionswerte).

Lowry (1992), der ebenfalls die Umweltpolitik der US-amerikanischen Bundesstaaten vergleichend analysiert, wählt einen ähnlichen Ansatz, ergänzt seine quantitativen Untersuchungen aber durch Fallstudien zu besonders erfolgreichen Umweltprogrammen in einzelnen Bundesstaaten. Eine Verbindung zwischen quantitativen und qualitativen Untersuchungen gilt nicht nur in der Umweltpolitik ohnehin schon seit langem als erfolgversprechendste Forschungsstrategie, die aber leider nur selten realisiert wird. Denn auch quantitativ angelegte Studien haben gravierende Nachteile, da sie auf der Makroebene ansetzen. Politische Prozesse der Programmbildungs- und Implementationsphase werden dabei als *black box* betrachtet, und das jeweilige institutionelle Arrangement wird nur unzureichend erfaßt.

Bei den meisten durchgeführten Studien dominieren Fallstudien und Fallvergleiche. Häufig wird die Regulierung eines spezifischen Umweltproblems in mehreren Ländern verglichen<sup>32</sup>, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Politikentscheidung und -durchführung herauszuarbeiten. Zuzustimmen ist der Kritik, daß die Problemauswahl "often seemed to be based on some alleged 'importance' or 'centrality' rather than on guided propositions" (Knoepfel u.a. 1987: 172). Die Auswahl der Fälle wird oft nur unzureichend begründet und die Verallgemeinerungsfähigkeit der Ergebnisse des spezifischen Falles nur selten methodisch und theoriegeleitet diskutiert.

#### *Erfolgskriterien in der vergleichenden Umweltpolitikanalyse*

Das dominante Erfolgskriterium vergleichender Umweltpolitikstudien ist die *Effektivität* politischen Handelns. Erfolg wird dabei entweder durch die Striktheit der in den umweltpolitischen Programmen formulierten Ziele (*output*-Ebene) oder durch die Reaktion der Adressaten (*impact*-Ebene) gemessen. Die *outcome*-Ebene wird dagegen nur selten in Evaluationen einbezogen; nur ausnahmsweise wird danach gefragt, ob politisches Handeln langfristig politik- oder problemfeldübergreifende Wirkungen, insbesondere Problemverschiebungen oder unbeabsichtigte Nebeneffekte, zur Folge hat. Hier kann freilich auch eingewandt werden, daß Umweltpolitik ein relativ neues Politikfeld ist, in dem die umfassenden Wirkungen häufig (noch) nicht abschließend beurteilt werden können. Im Vergleich mit der Effektivität tritt die *Effizienz* politischen Handelns in der vergleichenden Umweltpolitikanalyse in den Hintergrund, obwohl dieses Kriterium im Zu-

---

<sup>32</sup> So beschäftigten sich Knoepfel und Weidner (1985 und 1986) in erster Linie mit SO<sub>2</sub>-Emissionen, Badaracco (1985) untersucht das Vinylchlorid-Problem, während Heaton und Maxwell (1984) die Regulierung von Automobilemissionen analysieren.

sammenhang mit der Diskussion über alternative umweltpolitische Instrumente (ökonomische Anreize) eine zentrale Rolle spielt.

Der Vergleich umweltpolitischer Entscheidungsprozesse und vor allem die Politikstil-Forschung haben die Frage nach den Vorteilen kooperativ-konsensorientierter Interaktionsmuster gegenüber konfliktären Beziehungen zwischen den Akteuren aufgeworfen (vgl. z.B. Badaracco 1985, Brickman u.a. 1985). So wurde in solchen Untersuchungen häufig - allerdings zumeist nur deskriptiv - die partizipative Offenheit von Programmformulierungs- und Implementationsstrukturen analysiert (z.B. Lundquist 1978, Vogel 1986). Dabei wurde festgestellt, daß kooperativ-konsensuale Verfahren nicht nur effizienter, sondern zumeist auch effektiver sind als konfliktäre Verfahren (Mangun 1977, Kelman 1981, Brickman, Jasanoff und Ilgen 1985, Badaracco 1985). Auch Weidner verweist im Anschluß an seine Analyse der japanischen Umweltpolitik vor allem auf den konsensorientierten Verhandlungsstil in Japan in Verbindung mit substantiellen Partizipationsmöglichkeiten, worin er ein Basiselement einer effektiven Umweltpolitik sieht (1992: 638 f.).

Normative Fragen im Sinne des *Equity*-Kriteriums wurden in diesem Zusammenhang zumindest am Rande berührt. Die Frage nach der prozeduralen Gerechtigkeit wird im internationalen Umweltpolitikvergleich zwar nicht explizit thematisiert, spielt aber trotzdem eine bedeutende Rolle, da in vielen Studien implizit von einem engen Zusammenhang zwischen Verfahrensgerechtigkeit und politischer Akzeptanz einer Maßnahme ausgegangen wird. Dabei wird im allgemeinen ein positiver Zusammenhang zwischen Partizipation und Performanz angenommen. Die Auffassung von Lundquist (1978), der bei seinem Vergleich zwischen den USA und Schweden davon ausging, daß zwischen Performanz und Partizipation ein *trade-off* besteht, stellt dagegen eher eine Ausnahme dar.

#### *Erfolgsdeterminanten in der vergleichenden Umweltpolitikanalyse*

In den betrachteten Studien der international vergleichenden Umweltpolitikanalyse finden sich hinsichtlich der eingangs dargestellten (sozio)ökonomischen, kulturellen, politischen und situativen Erfolgsgeneratoren die folgenden Aussagen und Erklärungshypothesen (siehe Übersicht 2):

Im Gegensatz zu anderen Politikfeldern (vor allem Wirtschafts- und Sozialpolitik), wo (sozio)-ökonomische Faktoren bei Politikevaluationen eine dominante Stellung einnehmen, sind diese Variablen in der international vergleichenden Umweltpolitikanalyse bislang weitgehend vernachlässigt worden. Dies ist nicht zuletzt auf die Länderauswahl zurückzuführen, da in der Vergangenheit vorwiegend einige wenige westliche Industrieländer untersucht wurden, die ähnliche (sozio)ökonomische Handlungskapazitäten aufweisen. Der Modernisierungsgrad einer Ökonomie und die Wirtschaftsleistung eines

Landes werden häufig als Rahmenbedingungen thematisiert; zentral sind die ökonomischen Handlungskapazitäten als Erklärungsfaktoren für Politikerfolg aber nur in einigen wenigen Studien (Knoepfel und Weidner 1985, 1986, Jänicke und Mönch 1988, Ringquist 1993).

*Soziokulturelle Faktoren* finden - abgesehen von jenen Studien, bei denen sie explizit als Ausgangspunkt der Analyse gewählt wurden (z.B. Enloe 1975, Solesbury 1976, Vogel 1986) - oft als "Residualkategorie" dann ad hoc Eingang in Analysen, wenn sich andere Faktoren als ungeeignete Erklärungsdeterminanten erwiesen haben. Kulturelle Faktoren spielen auch dann eine Rolle, wenn das Aufkommen von Umweltparteien und -bewegungen auf das steigende "Umweltbewußtsein" zurückgeführt wird (Jamison, Beyerman und Cramer 1990, Müller-Rommel 1989). Dabei sollte nicht übersehen werden, daß in den zuletzt genannten Studien kein direkter Zusammenhang zwischen den kulturellen Faktoren und den Politikergebnissen hergestellt wird.

*Politische Faktoren* stehen in nahezu allen Studien, die bis heute vorgelegt wurden, im Mittelpunkt, wobei der Institutionenbegriff vor allem bei den jüngeren Untersuchungen relativ weit gefaßt wird. Er beschränkt sich keineswegs auf die klassischen politischen Institutionen (Parlamente, Parteien etc.). Einbezogen werden beispielsweise auch die existierenden Politiknetzwerke oder die Beteiligungs- und Klagerechte der Betroffenen. Zentral sind dabei erstens das Parteienspektrum und die Bedeutung der Parteien im umweltpolitischen Prozeß, zweitens die Charakteristika der Staatsorganisation und drittens die Strukturmerkmale der Politiknetzwerke (einschließlich der internen Strukturen der am politischen Prozeß beteiligten Verbände).

Die *Bedeutung der Parteien* für den Politikerfolg wurde in den vorliegenden Studien - anders als in anderen Politikfeldern (z.B. der Sozialpolitik) nur selten und am Rande thematisiert.<sup>33</sup> Die "Do parties matter?"-Fragestellung hat in der Umweltpolitikanalyse bislang kaum Spuren hinterlassen, und die bisherigen Untersuchungen lassen den Schluß zu, daß sich die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung auf den Erfolg der Umweltpolitik kaum auswirkt. Allenfalls die Parteienstruktur und -konkurrenz, insbesondere die Existenz Grüner Parteien und deren Einflußnahme auf Politikentscheidungen sowie die Beziehungen zwischen Parteien und Verbänden wurden bislang im Rahmen von (vergleichenden) Länderstudien als Erklärungsvariablen für die Politikergebnisse herangezogen (vgl. z.B. Reich 1984, Boehmer-Christiansen und Skea 1991). Dabei wurde u.a. darauf hingewiesen, daß den Aktivitäten Grüner Parteien indirekte Wirkungen auf die Politikergebnisse beizumessen sind, weil die etablierten Parteien die "grünen" Themen aufgreifen und in ihre eigene Programmatik integrieren.

---

<sup>33</sup> Für die Bundesrepublik siehe hierzu Weidner 1989.



Den *Charakteristika der Staatsorganisation* wird in den meisten vorliegenden Studien viel Aufmerksamkeit gewidmet. Dabei geht es ganz allgemein um die Machtverteilung zwischen den klassischen politischen Institutionen. Insbesondere zwei Punkte standen dabei im Mittelpunkt der Diskussion: die Vor- und Nachteile zentralisierter oder dezentraler Strukturen und die Bedeutung der Gerichte im politischen Prozeß. Daneben wurden im Rahmen der Implementationsforschung die binnenadministrativen Prozesse untersucht.

Die Frage nach dem "optimalen" Zentralisierungsgrad der Staatsorganisation wurde in der Umweltpolitikanalyse unterschiedlich beantwortet. Die meisten Autoren betonen jedoch die Überlegenheit dezentraler Strukturen. So kommen z.B. Nelkin und Pollack (1981) in ihrer Studie zu dem Ergebnis, daß dezentrale Strukturen mehr Ansatzpunkte für Umweltgruppen bieten, ihre Interessen zu artikulieren. Ziegler (1980), der die USA und die UdSSR vergleicht, bewertet die dezentralen Strukturen der USA als erfolgreicher. Bei der Implementation politischer Programme scheinen sich Handlungsspielräume dezentraler Verwaltungseinheiten umweltpolitisch auszuzahlen. Das spricht wiederum für die Mitwirkung regionaler Akteure am Politikformulierungsprozeß und gegen eine zu hohe zentralstaatliche Programmdichte (Knoepfel und Weidner 1985, 1986).

Dies bedeutet aber keineswegs, daß zentralstaatliche Umweltbehörden entbehrlich sind. Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß mit Politikerfolg dann am ehesten zu rechnen ist, wenn erstens eine durchsetzungsfähige Umweltbehörde auf der zentralstaatlichen Ebene existiert, zweitens die subnationalen Politikebenen an umweltpolitischen Entscheidungsprozessen auf zentralstaatlicher Ebene beteiligt werden und drittens den dezentralen Politikebenen genügend eigene Handlungsspielräume zur Verfügung stehen. Klare institutionelle Kompetenzen der politischen Führung, insbesondere bei geringem politischen Einfluß der Gerichte, begünstigen offenbar kooperative Muster. Dagegen schwächt die herausragende Bedeutung der amerikanischen Gerichte die Koordinations- und Integrationsfähigkeit dieses politischen Systems und bringt Ineffizienzen mit sich.

Die *Strukturen der Politiknetzwerke* werden in den meisten Studien thematisiert. Relativ gut bewährt hat sich die in der Wirtschaftspolitik weitgehend bestätigte Konzertierungsthese (Schmidt 1986). Länder mit korporatistischen oder konkordanzdemokratischen Strukturen sind auch in der Umweltpolitik erfolgreicher. Jänicke betont, daß dort, "wo ein kooperativer Politikstil die Kontrahenten innerhalb und außerhalb des Staates zusammenführt, (...) die Fähigkeit zur integrierten Durchsetzung politischer Ziele (wächst)" (1993: 73). Dies gewinnt noch an Bedeutung, bezieht man die Überlegung ein, daß der Staat, um seine Handlungsfähigkeit zu bewahren, zunehmend Steuerungsleistungen an parastaatliche und gesellschaftliche Akteure abgibt (Scharpf 1991, Willke 1983, 1992). Nur ein kooperativer Politikstil ermöglicht die Entstehung zusätzlicher

Handlungskapazitäten und ein höheres Maß an gesellschaftlicher Selbstregulierung (vgl. Jänicke 1993: 73 f.).

Von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang die Beziehungen zwischen Regierung und Industrie (*government-industry relations*), die in vielen Fallstudien der vergleichenden Umweltpolitikanalyse einen wichtigen Stellenwert einnehmen. So stellt Badaracco (1985) bei der Untersuchung der Regulierung von Vinylchlorid in Japan, Großbritannien, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland die Dominanz kooperativer Beziehungen fest, während die Interaktionsmuster in den USA eher konfliktär geprägt waren. Die Unterschiede der *government-industry relations* führt er weitgehend auf die institutionellen Arrangements in den untersuchten Ländern zurück. Er kommt zu dem Schluß, daß sich eine Kombination von *intraorganisatorisch* tendenziell hierarchischen Strukturen (vor allem bei der Industrie) mit netzwerkartigen *interorganisatorischen* Kontakten zwischen Industrie und Regierung positiv auf das Verhandlungsergebnis auswirkt.

Politiknetzwerke werden - zumindest implizit - auch in den Studien von Enloe (1975), Reich (1984), Marcus (1986) und Ringquist (1993) diskutiert. Letzterer kommt zu dem Ergebnis, daß Interessengruppen (eher im Bereich der Gewässerschutzpolitik als im Bereich der Luftreinhaltepolitik) einen erheblichen Einfluß auf die Striktheit von Programmen haben. Die genannten Autoren betonen die positive - wenn auch zumeist indirekte - Wirkung von Protest durch Umweltgruppen und Bürgerinitiativen auf umweltpolitischen Wandel, wobei die ungleichen Zugangsmöglichkeiten zur politischen Arena und die zur Verfügung stehenden Ressourcen für die Politikergebnisse entscheidend zu sein scheinen (vgl. Jänicke und Weidner 1994). Es besteht Einigkeit darüber, daß der Einfluß von Umweltgruppen und -verbänden durch die institutionelle Offenheit und durch den Grad an Dezentralität eines politischen Systems wesentlich gestärkt wird (Solesbury 1976, Lundquist 1978, Nelkin und Pollak 1981, Kitschelt 1983, Böhmer-Christiansen und Skea 1991).

Aus den vorliegenden Studien ergibt sich, daß die Struktur der Politiknetzwerke, deren Haupt-akteure traditionell die Industrie und die Regierung, in zunehmendem Maß aber auch die Umweltverbände sind, zum Erfolg der Umweltpolitik entscheidend beitragen. Dabei stellt nicht nur die Integration der Umweltorganisationen in diese Netzwerke eine neuere Entwicklung dar, mittlerweile können auch kooperative Beziehungen und Verhandlungssysteme zwischen Unternehmen und Umweltverbänden beobachtet werden, die mitunter die Basis umweltpolitischer Erfolgsfälle bilden (Jänicke und Weidner 1994).

*Situative Faktoren* sind vor allem bei Fallstudien eine wichtige Erklärungsvariable. Obwohl die Bedeutung struktureller Bedingungen keineswegs unterschätzt werden sollte,

könnten situative Variablen bei zukünftigen Untersuchungen stärker berücksichtigt werden. Zu erinnern ist dabei an die Schlußfolgerung von Vogel in einer neueren Untersuchung, einem Vergleich der Umweltpolitik der USA, Großbritanniens und Japans, in der er feststellt, daß der Inhalt und die Intensität der öffentlichen Meinung wichtiger sind als die Struktur politischer Institutionen.

Gerade die öffentliche Meinung wird sehr stark durch situative Momente (vor allem Umweltskandale und -katastrophen) geprägt. In der Umweltpolitik zeigt sich wie in anderen Politikfeldern, daß durch Schockerlebnisse der Aufbau von Handlungskapazitäten in Gang gesetzt und Lernprozesse stimuliert werden können. Umweltskandale können, wird die öffentliche Meinung von den Akteuren entsprechend instrumentalisiert, die staatliche Steuerungsfähigkeit innerhalb kürzester Zeiträume erheblich steigern und staatliche Interventionen ermöglichen, die vor dem Skandal völlig undenkbar gewesen wären.

Insgesamt läßt sich damit zunächst festhalten, daß sich die international vergleichende Umweltpolitikanalyse durch ein ausgeprägtes Defizit an quantitativen Studien auszeichnet und sich bislang weitgehend auf westliche Industrieländer beschränkt hat. (Sozio)ökonomische Erklärungsvariablen wurden dabei weitgehend vernachlässigt, kulturelle Faktoren werden meist nur als "Residualkategorie" herangezogen, falls andere Erklärungsdeterminanten keine befriedigenden Ergebnisse erbringen.

Politische Faktoren spielen in nahezu allen Studien eine dominante Rolle. Häufig werden die Charakteristika der Staatsorganisation analysiert, insbesondere der "ideale" Zentralisierungsgrad, wobei ganz überwiegend dezentrale Strukturen als Garant einer erfolgreichen Umweltpolitik angesehen werden. Ein starker Einfluß der Gerichte, der vor allem in den USA zu finden ist, wirkt sich dagegen - folgt man den vorliegenden Studien - eher negativ auf den Politikerfolg aus. Neben den Charakteristika der Staatsorganisation wird insbesondere die Struktur der Politiknetzwerke diskutiert, wobei kooperativ-konsensuale Strukturen konfliktären Interaktionsmustern überlegen zu sein scheinen. Mit Politikerfolg ist insbesondere dann zu rechnen, wenn über umweltpolitische Regulierungen in einem Land grundsätzlich konsensual entschieden wird, das politische System aber trotzdem in der Lage ist, die Interessen der Umweltverbände bei der Entscheidungsfindung angemessen zu berücksichtigen.

Schließlich wird in den betrachteten Studien bisweilen auf den großen Einfluß von situativen Faktoren auf den Politikerfolg verwiesen (vor allem Umweltskandale -und- katastrophen). Die Wirkung der öffentlichen Meinung auf die Umweltpolitik und deren Erfolg wurde bisher aber noch nicht systematisch untersucht, und die genauere Analyse der Beziehungen zwischen strukturellen und situativen Variablen stellt ebenfalls ein Forschungsdesiderat dar. Die breite Palette international vergleichender Umweltpoli-

**tikstudien zeigt aber recht eindrücklich, daß diese Forschungsrichtung einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur international vergleichenden Politikanalyse geleistet hat.**

**Übersicht 2: Erklärungsdeterminanten für Politikerfolg in der vergleichenden Umweltpolitikanalyse**

## Literatur

- Armingeon, Klaus 1994: Staat und Arbeitsbeziehungen. Ein internationaler Vergleich, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Badaracco, Joseph L. 1985: Loading the Dice. A Five-Country Study of Vinyl Chloride Regulation, Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Bardach, Eugene 1977: The Implementation Game. What Happens after a Bill Becomes a Law, Cambridge und London: MIT Press.
- Bartlett, Robert V. 1994: Evaluating Environmental Policy Success and Failure, in: Norman J. Vig und Michael E. Kraft (Hrsg.), Environmental Policy in the 1990s. Toward a New Agenda, 2. Aufl., Washington D.C.: CQ Press S. 167-187.
- Baumgartner, Frank R. und Bryan D. Jones 1993: Agendas and Instability in American Politics, Chicago and London: University of Chicago Press.
- Berk, Richard A. und Peter H. Rossi 1990: Thinking about Program Evaluation, Newbury Park u.a.: Sage.
- von Beyme, Klaus 1981: Do Parties Matter?, Politische Vierteljahresschrift 22: 343-358.
- von Beyme, Klaus 1982: Once Again: Do Parties Matter? Rejoinder zur Kritik von Manfred Schmidt, Politische Vierteljahresschrift 23: 205-210.
- von Beyme, Klaus 1984: Do Parties Matter? The Impact of Parties on the Key Decisions in the Political System, Government and Opposition 19: 5-29.
- Boehmer-Christiansen, Sonja und Jim Skea 1991: Acid Politics: Environmental and Energy Policies in Britain and Germany, London und New York: Belhaven.
- Bora, Alfons und Rainer Döbert 1993: Konkurrierende Rationalitäten. Politischer und technisch-wissenschaftlicher Diskurs im Rahmen einer Technikfolgenabschätzung von genetisch erzeugter Herbizidresistenz in Kulturpflanzen, Soziale Welt 44: 75-97.
- Brewer, Garry D. und Peter deLeon 1983: The Foundations of Policy Analysis, Pacific Grove, Cal.: Brooks/Cole.
- Brickman, Ronald, Sheila Jasanoff und Thomas Ilgen 1985: Controlling Chemicals: The Politics of Regulation in Europe and the United States, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Bungarten, Harald H. 1978: Umweltpolitik in Westeuropa. EG, internationale Organisationen und nationale Umweltpolitiken, Bonn: Europa Union Verlag.
- Castles, Francis G. (Hrsg.) 1982: The Impact of Parties, Beverly Hills und London: Sage.
- Castles, Francis G. (Hrsg.) 1993: Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies, Aldershot u.a.: Dartmouth.
- Castles, Francis G. 1994: On Religion and Public Policy: Does Catholicism Make a Difference? European Journal of Political Research 25: 19-40.
- Castles, Francis G. und Deborah Mitchell 1992: Identifying Welfare State Regimes: The Link Between Politics, Instruments and Outcomes, Governance 5: 1-26.
- van den Daele, Wolfgang 1993: Sozialverträglichkeit und Umweltverträglichkeit. Inhaltliche Mindeststandards und Verfahren bei der Beurteilung neuer Technik, Politische Vierteljahresschrift 34: 219-248.
- Derlien, Hans-Ulrich 1990: Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective, in: Ray C. Rist (Hrsg.), Program Evaluation and the Management of Government. Patterns and Prospects across Eight Nations, New Brunswick and London: Transaction Publishers, S. 147-175.
- Downing, Paul B. und Kenneth Hanf (Hrsg.) 1983: International Comparisons in Implementing Pollution Laws, Boston u.a.: Kluwer-Nijhoff.

- Downs, Anthony 1972: Up and Down with Ecology - the "Issue-Attention Cycle", *Public Interest* 28: 38-50.
- Elkins, David J. und Richard E.B. Simeon 1979: A Cause in Search of its Effects, or What Does Political Culture Explain?, *Comparative Politics* 11: 127-145.
- Enloe, Cynthia H. 1975: *The Politics of Pollution in a Comparative Perspective. Ecology and Power in Four Nations*, New York: David McKay.
- Enyedi, Gyorgy, August J. Gijswijt und Barbara Rhode 1987: *Environmental Policies in East and West*, London: Taylor Graham.
- Esping-Andersen, Gosta 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Feick, Jürgen 1991: *International vergleichende Policyforschung. Internationally Comparative Policy Research. A Bibliography*, MPIFG Discussion Paper 91/2, Köln.
- Feick, Jürgen und Werner Jann 1988: "Nations matter" - Vom Eklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung?, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*, PVS-Sonderheft 19, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 196-220.
- Feick, Jürgen und Werner Jann 1989: *Comparative Policy Research - Eclecticism or Systematic Integration*, MPIFG Discussion Paper 89/2, Köln.
- Fey, Astrid 1994: *Umweltsituation und Umweltpolitik in der ausgehenden Sowjetunion*, Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang.
- Freiburghaus, Dieter 1988: *Tendenzen der Evaluationsforschung in den USA*, Cahiers de l'IDHEAP No. 45, Lausanne.
- Freeman, Gary P. 1985: *National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation*, *Journal of Public Policy* 5: 467-496.
- Giebeler, Rolf 1991: *Verfahren und Maßstäbe bei der Setzung von Umweltstandards in den USA*, Berlin: Erich Schmidt.
- Glaeser, Bernhard 1989: *The Environmental Impact of Economic Development in China: Problems and Policies*, WZB Discussion Paper, FS II 89-305, Berlin.
- Grüner, Hans, Wolfgang Jaedicke und Kurt Ruhland 1988: *Rote Politik im schwarzen Rathaus? Bestimmungsfaktoren der wohnungspolitischen Ausgaben bundesdeutscher Großstädte*, *Politische Vierteljahresschrift* 29: 42-57.
- Gutke, Kirsten (Hrsg.) 1992: *Umweltschutz in Ostmitteleuropa, Wie? Druckschrift zum Symposium: Abfall und Wirtschaft, Wasser, Luft und Boden. Materialien zur Veranstaltung in Budapest/Ungarn, 16. bis 18. September 1992*, Köln: Kirsten Gutke Verlag.
- Hall, Peter 1986: *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge: Polity Press.
- Hartkopf, Günter und Eberhard Bohne 1983: *Umweltpolitik 1. Grundlagen, Analysen und Perspektiven*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Heaton, George R. und James Maxwell 1984: *Patterns of Automobile Regulation: An International Comparison*, *Zeitschrift für Umweltpolitik* 7: 15-40.
- Hellstern, Gerd-Michael 1991: *Generating Knowledge and Refining Experience: The Task of Evaluation*, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), *The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning*, Berlin und New York: Walter de Gruyter, S. 271-307.
- Hellstern, Gerd-Michael und Hellmut Wollmann 1983: *Evaluierungsforschung. Ansätze und Methoden - dargestellt am Beispiel des Städtebaus*, Basel u. a.: Birkhäuser.
- Hellstern, Gerd-Michael und Hellmut Wollmann (Hrsg.) 1984a: *Handbuch zur Evaluierungsforschung, Bd. 1*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hellstern, Gerd-Michael und Hellmut Wollmann 1984b: *Evaluierung und Evaluierungsforschung - Ein Entwicklungsbericht*, in: dies. (Hrsg.), *Handbuch zur Evaluierungsforschung, Bd. 1*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Hibbs, Douglas A. Jr. 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, *American Political Science Review* 71: 1467-1487.
- Hibbs, Douglas A. Jr. 1987: *The Political Economy of Industrial Democracies*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Hird, John A. 1993: Environmental Policy and Equity: The Case of Superfund, *Journal of Policy Analysis and Management* 12: 323-343.
- Hünemann, Georg 1987: *Umweltprobleme und Umweltpolitik in der Sowjetunion*, FFU-report 87-1, Berlin.
- Inglehart, Ronald 1971: The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies, *American Political Science Review* 65: 991-1017.
- Inglehart, Ronald 1977: *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald 1989: *Kultureller Umbruch. Wertwandel in der westlichen Welt*, Frankfurt und New York: Campus.
- Inglehart, Ronald 1992: Vergleichende Wertewandelforschung, in: Dirk Berg-Schlosser und Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.), *Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch*, 2. Auflage, Opladen: Leske und Budrich.
- Ingram, Helen M. und Dean E. Mann 1980: *Why Policies Succeed or Fail*, Beverly Hills and London: Sage.
- Jaedicke, Wolfgang, Kristine Kern und Hellmut Wollmann (unter Mitarbeit von Renate Pörksen) 1993a: *Internationaler Vergleich von Verfahren zur Festlegung von Umweltstandards*, Berlin: Erich Schmidt.
- Jaedicke, Wolfgang, Kristine Kern und Hellmut Wollmann 1993b: *Verfahren zur Festlegung von Umweltstandards in den Niederlanden, der Schweiz und den USA - Schlußfolgerungen für die deutsche Standardsetzung*, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), *Verfahren zur Festlegung von Umweltstandards*, UBA-Texte 55/93, Berlin, S. 11-32.
- Jänicke, Martin 1979: *Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jänicke, Martin 1987: *Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft*, 2. Aufl., München und Zürich: Piper.
- Jänicke, Martin 1990a: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 13: 213-232.
- Jänicke, Martin 1990b: Politik und Ökonomie. Anmerkungen zur Erklärungskraft beider Faktoren im Policy-Vergleich, in: Udo Bermbach, Bernhard Blanke und Carl Böhret (Hrsg.), *Spaltungen der Gesellschaft und die Zukunft des Sozialstaats*, Opladen: Leske und Budrich.
- Jänicke, Martin 1993: Vom Staatsversagen zur politischen Modernisierung? Ein System aus Verlegenheitslösungen sucht seine Form, in: Carl Böhret und Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert - zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen: Leske und Budrich, S. 63-77.
- Jänicke, Martin und Harald Mönch 1988: *Ökologischer und wirtschaftlicher Wandel im Industrieländervergleich. Eine explorative Studie über Modernisierungskapazitäten*, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*, PVS-Sonderheft 19, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 389-405.
- Jänicke, Martin, Harald Mönch und Manfred Binder 1992: *Umweltentlastung durch industriellen Strukturwandel. Eine explorative Studie über 32 Industrieländer (1970 bis 1990)*, Berlin: edition sigma.
- Jänicke, Martin, Harald Mönch und Thomas Ranneberg 1986: *Umweltentlastung durch Strukturwandel. Eine Vorstudie über 31 Industrieländer*, WZB Discussion Paper, IIUG dp-86-1, Berlin.
- Jänicke, Martin und Helmut Weidner (Hrsg.) 1994: *Successful Environmental Policy - A Critical Evaluation of 24 Case Studies*, Berlin: edition sigma (im Erscheinen).



- Jamison, Andrew, Ron Beyerman, Jacqueline Cramer (with Jeppe Laessoe) 1990: *The Making of the New Environmental Consciousness. A Comparative Study of the Environmental Movements in Sweden, Denmark and the Netherlands*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Jann, Werner 1981: *Kategorien der Policy-Forschung*, Speyerer Arbeitshefte 37, Speyer.
- Kelman, Steven 1981: *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Kingdon, John W. 1984: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston und Toronto: Little, Brown and Co.
- Kitschelt, Herbert 1983: *Politik und Energie. Energie-Technologienpolitiken in den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Schweden*, Frankfurt und New York: Campus.
- Knabe, Hubertus 1993: *Umweltkonflikte im Sozialismus. Möglichkeiten und Grenzen gesellschaftlicher Problemartikulation in sozialistischen Systemen. Eine vergleichende Analyse der Umweltdiskussion in der DDR und Ungarn*, Sankt Augustin: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Knoepfel, Peter, Lennart Lundquist, Rémy Prud'homme und Peter Wagner 1987: *Comparing Environmental Policies: Different Styles, Similar Content*, in: Meinolf Dierkes, Hans N. Weiler und Ariane Berthoin Antal (Hrsg.), *Comparative Policy Research. Learning from Experience*, Aldershot u.a.: Gower, S. 171-185.
- Knoepfel, Peter und Helmut Weidner 1985: *Luftreinhaltepolitik (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich*, 6 Bände, Berlin: edition sigma.
- Knoepfel, Peter und Helmut Weidner 1986: *Explaining Differences in the Performance of Clean Air Policies: An International and Interregional Comparative Study*, *Policy and Politics* 14: 71-91.
- Knoepfel, Peter und Willi Zimmermann (unter Mitwirkung von Giorgio Sailer und Enzo Matafora) 1991: *Evaluation des BUWAL. Expertenbericht zur Evaluation der Luftreinhaltung, des ländlichen Gewässerschutzes und der UVP des Bundes*, Bern: EDMZ.
- Koch, Uwe und Werner W. Wittmann (Hrsg.) 1990: *Evaluationsforschung. Bewertungsgrundlage von Sozial- und Gesundheitsprogrammen*, Berlin u.a.: Springer.
- Lane, Jan-Erik 1993: *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*, London u.a.: Sage.
- Larson, James S. 1980: *Why Government Programs Fail. Improving Policy Implementation*, New York: Praeger.
- Lehmbruch, Gerhard 1967: *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen: Mohr.
- Lehmbruch, Gerhard 1984: *Concertation and the Structure of Corporatist Networks*, in: John Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon.
- Lehmbruch, Gerhard 1993: *Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland*, *Publius* 23: 43-60.
- Leibenstein, Harvey 1966: *Allocative Efficiency versus "X-Efficiency"*, *American Economic Review* 56: 392-415.
- Löwgren, Marianne und Ronnie Hjorth (Hrsg.) 1994: *Environmental Policies in Poland, Sweden and the Netherlands. A Comparative Study of Surface Water Pollution Control*, Linköping: Linköping University, Department of Water and Environmental Studies.
- Lowry, William R. 1992: *The Dimensions of Federalism. State Government and Pollution Control Policies*, Durham and London: Duke University Press.
- Lundquist, Lennart 1973: *Crisis, Change, and Public Policy. Considerations for a Comparative Analysis of Environmental Policies*, *European Journal of Political Research* 1: 133-162.
- Lundquist, Lennart 1974: *Do Political Structures Matter in Environmental Politics? The Case of Air Pollution Control in Canada, Sweden, and the United States*, *Canadian Public Administration* 17: 119-141.

- Lundquist, Lennart J. 1978: Bürgerbeteiligung und Luftreinhaltung. Eine vergleichende Studie der Regelungskonzepte in Schweden und den USA, in: Martin Jänicke (Hrsg.), *Umweltpolitik. Beiträge zur Politologie des Umweltschutzes*, Opladen: Leske und Budrich, S. 166-198.
- Lundquist, Lennart J. 1980: *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Majone, Giandomenico 1993: Wann ist Policy-Deliberation wichtig?, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 97-115.
- Mangun, William R. 1977: *The Public Administration of Environmental Policy: A Comparative Analysis of the United States and West Germany*, Indiana University, Diss.
- March, James G. und Johan P. Olsen 1984: *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, *American Political Science Review* 78: 734-749.
- March, James G. und Johan P. Olsen 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York u. a.: The Free Press.
- Marcus, Alfred 1986: *Approaches to Compensating Victims for Harms Caused by Pollution and Other Hazardous Substances: A Comparison of American and Japanese Policies*, *Law and Policy* 8: 189-211.
- Marin, Bernd und Renate Mayntz (Hrsg.) 1991: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt a.M. und Boulder, Col.: Campus und Westview.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) 1980: *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts.: Athenäum.
- Mayntz, Renate 1982: *Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System: Zum Stand der Forschung*, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, PVS-Sonderheft 13*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S.74-89.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) 1983: *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate, Hans-Ulrich Derlien, Eberhard Bohne, Beate Hesse, Jochen Hucke und Axel Müller 1978: *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes*, Materialien zur Umweltforschung (hrsg. vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen).
- Mazmanian, Daniel A. und Paul A. Sabatier 1981: *Effective Policy Implementation*, Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Mazmanian, Daniel und David Morell 1992: *Beyond Superfailure. America's Toxics Policy for the 1990s*, Boulder, Col.: Westview.
- McIntyre, Robert J. und James R. Thornton 1978: *On the Environmental Efficiency of Economic Systems*, *Soviet Studies* 30: 173-192.
- Melnick, R. Shep 1983: *Regulation and the Courts: The Case of the Clean Air Act*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.) 1989: *The New Politics in Western Europe: The Rise and Success of Green Parties and Alternative Lists*, Boulder, Col.: Westview.
- Müller-Rommel, Ferdinand 1992: *Erfolgsbedingungen Grüner Parteien in Westeuropa*, *Politische Vierteljahresschrift* 33: 189-218.
- Müller-Rommel, Ferdinand 1993: *Grüne Parteien in Westeuropa. Entwicklungsphasen und Erfolgsbedingungen*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Nagel, Stuart S. 1991: *Public Policy. Goals, Means, and Methods*, Lanham u.a.: University Press of America.
- Naschold, Frieder 1993: *Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*, Berlin: edition sigma.
- Nelkin, Dorothy und Michael Pollak 1981: *The Atom Besieged. Extraparliamentary Dissent in France and Germany*, Cambridge und London: MIT Press.

- Niedermayer, Oskar und Richard Stöss (Hrsg.) 1993: *Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ormond, Derry 1993: *Improving Government Performance*, OECD Observer 184: 4-8.
- Osborne, David 1993: *Reinventing Government. Businesses Strive to Increase Productivity Every Year. Why Shouldn't Government Do the Same*, Dialogue 102: 20-23.
- Osborne, David und Ted Gaebler 1992: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Ostrom, Elinor, Larry Schroeder und Susan Wynne 1993: *Institutional Incentives and Sustainable Development. Infrastructure Policies in Perspective*, Boulder, Col.: Westview.
- Page, Edward C. 1991: *Die "do parties make a difference"-Diskussion in Großbritannien*, in: Bernhard Blanke und Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 239-252.
- Palumbo, Dennis J. (Hrsg.) 1987: *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park u.a.: Sage.
- Palumbo, Dennis J. und Steven Maynard-Moody 1991: *Contemporary Public Administration*, New York and London: Longman.
- Pappi, Franz Urban 1993: *Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 84-94.
- Paulus, Stephan 1992: *Klimakonvention und nationale Energiepolitik: Das Beispiel Indien*, WZB Discussion Paper, FS II 92-401, Berlin.
- Peretz, Jean H. 1992: *Equity under and State Responses to the Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986*, Policy Sciences 25: 191-209.
- Peters, B. Guy 1992: *The Policy Process: An Institutionalist Perspective*, Canadian Public Administration 35: 160-180.
- Peters, B. Guy 1993: *Alternative Modelle des Policy-Prozesses: Die Sicht "von unten" und die Sicht "von oben"*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 289-303.
- Pressman, Jeffrey L. und Aaron B. Wildavsky 1973: *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- von Prittwitz, Volker 1990: *Das Katastrophenparadox: Elemente einer Theorie der Umweltpolitik*, Opladen: Leske und Budrich.
- von Prittwitz, Volker, Stefan Bratzel, Kai Wegrich und Bernhard Rohleder 1992: *Symbolische Umweltpolitik. Eine Sachstands- und Literaturstudie unter besonderer Berücksichtigung des Klimaschutzes, der Kernenergie und Abfallpolitik*, Jülich: KFA Jülich (Arbeiten zur Risikokommunikation Heft 34).
- Reich, Michael R. 1984: *Mobilizing for Environmental Policy in Italy and Japan*, Comparative Politics 16: 379-402.
- Reichard, Christoph 1992: *Kommunales Management im internationalen Vergleich*, Städtetag 45: 843-848.
- Reilly, William K. 1992: *Environmental Equity: EPA's Position*, EPA Journal 18: 18-22.
- Richardson, Jeremy J. (Hrsg.) 1982: *Policy Styles in Western Europe*, London: Allen and Unwin.
- Richardson, Jeremy J. und Nicolas S.J. Watts 1985: *National Policy Styles and the Environment. Britain and West Germany Compared*, WZB Discussion Paper, IIUG dp 85-16, Berlin.
- Ringquist, Evan J. 1993: *Environmental Protection at the State Level. Politics and Progress in Controlling Pollution*, Armonk und London: Sharpe.
- Rist, Ray C. 1990: *The Organization and Function of Evaluation in the United States: A Federal Overview*, in: ders. (Hrsg.), *Program Evaluation and the Management of Government. Patterns and Prospects across Eight Nations*, New Brunswick and London: Transaction Publishers.

- Röhl, Klaus F. 1993: Verfahrensgerechtigkeit (Procedural Justice). Einführung in den Themenbereich und Überblick, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 14: 1-34.
- Rose, Richard 1984: *Do Parties Make a Difference?*, 2. Aufl., London: Macmillan.
- Rosen, Ellen Doree 1993: *Improving Public Sector Productivity. Concepts and Practice*, Newbury Park u.a.: Sage.
- Rossi, Peter H., Howard E. Freeman und Gerhard Hofmann 1988: *Programm-Evaluation. Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung*, Stuttgart: Ferdinand Enke.
- Rossi, Peter H. und Howard E. Freeman 1993: *Evaluation. A Systematic Approach*, 5. Aufl., Newbury Park u.a.: Sage.
- Sabatier, Paul A. 1986: Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of Public Policy* 6: 21-48.
- Sabatier, Paul A. 1993: Policy Change over a Decade or More, in: ders. und Hank C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Col.: Westview, S. 13-39.
- Scharpf, Fritz W. 1973: Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: ders., *Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 73-113.
- Scharpf, Fritz W. 1977a: Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the Ministerial Bureaucracy, *Organization and Administrative Sciences* 8: 94-167.
- Scharpf, Fritz W. 1977b: Einführung: Politischer Immobilismus und ökonomische Krise, in: ders.: *Politischer Immobilismus und ökonomische Krise. Aufsätze zu den politischen Restriktionen der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik*, Königstein/Ts.: Athenäum, S.1-18.
- Scharpf, Fritz W. 1985: Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus, in: Hans-Hermann Hartwich, *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 164-170.
- Scharpf, Fritz W. 1986: Policy Failure and Institutional Reform: Why Should Form Follow Function?, *International Social Science Journal* 38: 179-189.
- Scharpf, Fritz W. 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt und New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W. 1988a: Vom Fug und Unfug institutioneller Erklärungen, *Politische Vierteljahresschrift* 29: 271-275.
- Scharpf, Fritz W. 1988b: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*, PVS-Sonderheft 19, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 61-87.
- Scharpf, Fritz W. 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, *Politische Vierteljahresschrift* 32: 621-634.
- Scharpf, Fritz W. 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 57-83.
- Schmidt, Manfred G. 1982a: Staatliche Politik, Parteien und der politische Unterbau. Zur Kritik an Klaus von Beymes "Do Parties Matter?", *Politische Vierteljahresschrift* 23: 199-204.
- Schmidt, Manfred G. 1982b: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt a. M. und New York: Campus.
- Schmidt, Manfred G. 1986: Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960-1985), *Journal für Sozialforschung* 26: 251-273.
- Schmidt, Manfred G. 1988: Einführung, in: ders. (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*, PVS-Sonderheft 19, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1-35.

- Schmidt, Manfred G. 1989: *Social Policy in Rich and Poor Countries: Socio-Economic Trends and Political-Institutional Determinants*, *European Journal of Political Research* 17: 641-659.
- Schmidt, Manfred G. 1990: *Soziale Sicherung im Nationenvergleich. Sozialökonomische Gesetzmäßigkeiten und Politik*, in: Udo Bernbach, Bernhard Blanke und Carl Böhrer (Hrsg.), *Spaltungen der Gesellschaft und die Zukunft des Sozialstaats*, Opladen: Leske und Budrich, S. 113-132.
- Schmidt, Manfred G. 1991: *Machtwechsel in der Bundesrepublik (1949 - 1990). Ein Kommentar aus der Perspektive der vergleichenden Politikforschung*, in: Bernhard Blanke und Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, *Leviathan Sonderheft* 12, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 179-203.
- Schmidt, Manfred G. 1992a: *Vergleichende Policy-Forschung*, in: Dirk Berg-Schlosser und Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.), *Vergleichende Politikwissenschaft*, 2. Aufl., Opladen: Leske und Budrich, S. 197-212.
- Schmidt, Manfred G. 1992b: *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske und Budrich.
- Schmidt, Manfred G. 1993a: *Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern im Industrieländervergleich*, Opladen: Leske und Budrich.
- Schmidt, Manfred G. 1993b: *Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, *PVS-Sonderheft* 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, S.372-394.
- Schmidt, Volker H. 1993: *Zum Verhältnis prozeduraler und distributiver Gerechtigkeit*, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 14: 80-96.
- Schreiber, Helmut (Hrsg.) 1989: *Umweltprobleme in Mittel- und Osteuropa*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Schubert, Klaus 1991: *Politikfeldanalyse. Eine Einführung*, Opladen: Leske und Budrich.
- Schwarz, Georg P. 1983: *Kontrolle von politisch-administrativen Programmen*, Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Seibel, Wolfgang 1992: *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat*, Baden-Baden: Nomos.
- Sharpe, L.J. und Kenneth Newton 1984: *Does Politics Matter? The Determinants of Public Policy*, Oxford: Clarendon.
- Shonfield, Andrew 1969: *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power*, London u.a.: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang und Philippe C. Schmitter 1985 (Hrsg.): *Private Interest Government. Beyond Market and State*. London u.a.: Sage.
- Solesbury, William 1976: *Issues and Innovation in Environmental Policy in Britain, West Germany, and California*, *Policy Analysis* 2: 1-38.
- Sturm, Roland 1985: *Die Politikstilanalyse. Zur Konkretisierung des Konzepts der Politischen Kultur in der Policy-Analyse*, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 111-116.
- Sturm, Roland 1989: *Haushaltspolitik in westlichen Demokratien. Ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA*, Baden-Baden: Nomos.
- Taylor, Dorceta 1992: *The Environmental Justice Movement. No Shortage of Minority Volunteers*, *EPA Journal* 18: 23-25.
- Traxler, Franz und Brigitte Unger 1990: *Institutionelle Erfolgsbedingungen wirtschaftlichen Strukturwandels. Zum Verhältnis von Effizienz und Regulierung aus theoretischer und empirischer Sicht*, *Wirtschaft und Gesellschaft* 16: 189-223.
- Tsuru, Shigeto und Helmut Weidner 1989: *Environmental Policy in Japan*, Berlin: edition sigma.

- Uebersohn, Gerhard 1990: *Effektive Umweltpolitik. Folgerungen aus der Implementations- und Evaluationsforschung*, Frankfurt a. M. u.a.: Peter Lang.
- Vogel, David 1986: *National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca und London: Cornell University Press.
- Vogel, David 1993: *Representing Diffuse Interests in Environmental Policymaking*, in: R. Kent Weaver and Bert A. Rockman (Hrsg.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington D.C.: The Brookings Institution, S.237-271.
- Vogel, David and Veronica Kun 1987: *The Comparative Study of Environmental Policy: A Review of the Literature*, in: Meinolf Dierkes, Hans N. Weiler und Ariane Berthoin Antal (Hrsg.), *Comparative Policy Research. Learning from Experience*, Aldershot: Gower, S. 99-170.
- van Waarden, Frans 1992: *Dimensions and Types of Policy Networks*, *European Journal of Political Research* 21: 29-52.
- Weaver, R. Kent und Bert A. Rockman (Hrsg.) 1993: *Do Institutions Matter. Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Weidner, Helmut 1987: *Clean Air Policy in Great Britain. Problem Displacement as Best Practicable Means*, Berlin: edition sigma.
- Weidner, Helmut 1989: *Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung im Zeitraum 1983 bis 1988: Versuch einer politikwissenschaftlichen Bewertung*, WZB Discussion Paper, FS II 89-304, Berlin.
- Weidner, Helmut 1992: *Basiselemente einer erfolgreichen Umweltpolitik. Eine Analyse der Instrumente der japanischen Umweltpolitik unter Berücksichtigung von Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Freie Universität Berlin, Diss.
- Weidner, Helmut 1993a: *Mediation as a Policy Instrument for Resolving Environmental Disputes - With Special Reference to Germany*, WZB Discussion Paper, FS II 93-301, Berlin.
- Weidner, Helmut 1993b: *Der verhandelnde Staat. Minderung von Vollzugskonflikten durch Mediationsverfahren*, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 33, S. 225-244.
- Welfens, Maria J. 1993: *Umweltprobleme und Umweltpolitik in Mittel- und Osteuropa. Ökonomie, Ökologie und Systemwandel*, Heidelberg: Physica-Verlag.
- Wenner, Lettie M. 1994: *Environmental Policy in the Courts*, in: Norman J. Vig und Michael E. Kraft, *Environmental Policy in the 1990s*, 2. Aufl., Washington D.C.: CQ Press.
- Williamson, Peter J. 1989: *Corporatism in Perspective. An Introductory Guide to Corporatist Theory*, London u.a.: Sage.
- Willke, Helmut 1984: *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer gesellschaftlichen Steuerungstheorie*, Königstein/Ts.: Athenäum.
- Willke, Helmut 1992: *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1977: *Die Policy-Output-Analyse - Eine Frageperspektive für die deutsche lokale Politikforschung?*, in: Paul Kevenhörster (Hrsg.), *Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft*, Meisenheim am Glan: Verlag Anton Hain, S. 325-353.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1987: *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt a.M. und New York: Campus.
- Wittrock, Björn, Peter Wagner und Hellmut Wollmann 1991: *Social Science and the Modern State: Policy Knowledge and Political Institutions in Western Europe and the United States*, in: Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock und Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Social Sciences and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 1980: *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ziegler, Charles 1980: *Soviet Environmental Policy and Soviet Central Planning - A Reply to McIntyre and Thornton*, *Soviet Studies* 32: 124-134.