

I. Einleitung

Kapitel 1

Nationalstaatliche Umweltpolitik unter den Bedingungen wirtschaftlicher Globalisierung

1.1. Problemstellung und gesellschaftliche Relevanz

Seit Mitte der 1970er Jahre gehört der Umweltschutz zu einem der zentralen Politikfelder der westlichen Industriestaaten. Die wachsende Einsicht in den Zusammenhang von wirtschaftlicher Aktivität und deren negativen Auswirkungen für die natürliche Umwelt sowie der massive gesellschaftliche Protest, der sich gegen Umweltverschmutzungen richtete, führten zu einem Anstieg umweltpolitischer Interventionen auf lokaler, regionaler und insbesondere auf nationalstaatlicher Ebene (Collier 1998). Ebenso hat sich die Institutionalisierung der Umweltpolitik zu einem der erfolgreichsten Politikfelder der europäischen Integration (Golub 1998; Sbragia 2000) sowie der internationalen Politik entwickelt (Young 1989; 1994; Zürn 1998a). Anfang der 1990er Jahre schien allerdings ein Bruch in der Erfolgsgeschichte der Umweltpolitik stattzufinden, da die fortschreitende Globalisierung der Wirtschaft erheblichen politischen Streit um das Ausmaß und die Intensität staatlicher umweltpolitischer Regulierungen und Maßnahmen entfachte. Als Folge eines zunehmenden weltweiten Wettbewerbs zwischen den Industriestaaten (OECD 1997; OECD 1998; WBGU 1993) dominierten ökonomische Überlegungen die politische Debatte (Golub 1998). In diesen Jahren entwickelte sich die Kategorie der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit zum Epizentrum der Debatte um das Verhältnis von ökonomischer Globalisierung und nationalstaatlicher Umweltpolitik (OECD 1997: 11).

Die befürchteten Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierungsprozesse auf Staat und Politik im allgemeinen, auf die Umweltpolitik im speziellen manifestierten sich – durchaus gegenläufig – im öffentlichen Diskurs. Die Besorgnis um den Verlust der Qualität und der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes einerseits und die Sorge um den Verlust der Qualität der Umweltpolitik andererseits prägte die öffentliche Diskussion. Insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, die mit den beträchtlichen Kosten der deutsch-deutschen Wiedervereinigung und einer hohen Arbeitslosenquote belastet war und ist, formte die von den Wirtschaftsverbänden initiierte „Standortdebatte“ den öffentlichen Diskurs über die Frage, wie viel und welche staatlichen Regulierungen unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung der unternehmerischen und volkswirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit noch zuträglich bzw. abträglich sind. Diese Debatte wurde über Jahre mit schwerem publizistischen Geschütz ausgetragen: „Das früher so gerühmte ‚Modell Deutschland‘ steckt in der Misere. Ist die so soziale Marktwirtschaft noch zu retten?“, so lautete die Klage und zugleich bange Frage in der „Zeit“ vom 15. März. 1996. Denn das „Modell Deutschland“, das nach Meinung der Kritiker von seinen wirtschaftlichen Leistungen der Nachkriegszeit zehrte und zudem an politischer Überregulierung litt, sollte – so Johannes Gross – „allen Ernstes“ in eine wettbewerbsfähige „Deutschland AG“ umgewandelt werden.¹ Der Politologie Wilhelm Hennis argumentierte dagegen: „Deutschland ist mehr als ein Standort“ und „ein Land ist kein

¹ Capital 8/1997.

technisches Produkt, sondern das Ergebnis von Umständen, die wir vorfinden und die wir sicher auch mit Hilfe von politischer Phantasie, Wille und Gestaltungskraft verändern können, aber auch das nur in den durch die Umstände gegebenen Grenzen“.²

Auf politischer Ebene fand der vorläufige Höhepunkt der Deregulierungsdebatte im Jahr 1995 statt mit der Veröffentlichung des sogenannten „Molitor-Reports“ der EU-Kommission (EC 1995), der legislative und administrative Vereinfachungen zur Verbesserung des Binnenmarktes zum Thema hatte und unter anderem umweltpolitische Regulierungen in der Europäischen Union als Barriere für wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung identifizierte. Ein Hauptkritikpunkt der politischen Gegner dieses Berichts war, dass er die Umweltgesetzgebung nur unter dem Aspekt einer einseitigen ökonomischen Kostendimensionen betrachtete (EEB 1998). Im Bundesumweltministerium führte der Inhalt des Berichts zu einer ungewöhnlich deutlichen, internen Stellungnahme, der Bericht enthalte „im Grunde eine pauschale Absage an verbindliche umweltrechtliche Regelungen auf europäischer Ebene.“ Die Beamten des Umweltministeriums warnten weiterhin vor einer „Nivellierung auf unterstem Niveau“ und betonten, dass sie „substantielle Empfehlungen“ des Berichts nicht mittragen werden.³

Selbstverständlich schalteten sich ebenso die Vertreter der Interessenverbände und Parteien in die Debatte ein: So forderte der ehemalige Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstags (DIHT), Hans-Peter Stihl, den stärkeren Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente statt „staatlichen Dirigismus“ und zudem eine „standortverträgliche“ Umweltpolitik, da für die meisten Unternehmen Umweltauflagen in erster Linie Kosten bedeuten würden.⁴ Der ehemalige Bundeswirtschaftsminister Günter Rexrodt warnte nach einem Treffen mit den Vertretern der Autoindustrie davor, dass die Gefahr der Abwanderung der Automobil- und deren Zulieferindustrie wachse und empfahl zugleich umweltpolitische Vereinbarungen auf freiwilliger Grundlage.⁵ Die Vertreter der umweltpolitischen Interessenverbände reagierten: In einer offiziellen Stellungnahme erklärte der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), dass die Umweltpolitik im Jahr 1996 unter dem Motto „Standort-Fetischismus statt Umweltschutz“ gestanden habe und warf der Bundesregierung vor, die Umweltstandards abzubauen.⁶ Als Gegenentwurf zur Debatte um den Wirtschaftsstandort Deutschland präsentierten der BUND und MISEREOR als Herausgeber im Jahr 1996 ihre Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“, die mit der Idee des „Lebensstandorts Deutschland“ als Alternativvision zur Standortdebatte gedacht war. Die Umweltschutzorganisation Greenpeace kritisierte im selben Jahr die „Lähmung“ der Umweltschutzpolitik in Deutschland⁷ und der Sachverständigenrat für Umweltfragen wurde in seinem Jahresgutachten 1996 (SRU 1996) besonders deutlich: „Keine Wirtschaftspolitik auf Kosten der Natur“ – mit dieser Forderung warnten die Experten vor einem Gesetzesvorhaben der Bundesregierung zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren.

Dass die Standortdebatte um umweltpolitische Regulierungen aber nicht erst seit dem Molitor-Report öffentliche Resonanz fand, zeigen ebenso parlamentarische Anfragen, die im Deutschen Bundestag anfangs der 1990er Jahre gestellt wurden. So wollte im Jahr 1992 der Abgeordnete Hans Raidel von der CDU/CSU-Fraktion in einer Anfrage an das Bundesumweltministerium (BMU) wissen, ob es stimme, „dass der Wirtschaftsstandort Bundesrepublik Deutschland durch die derzeitigen langwierigen Genehmigungsverfahren gefährdet wird“, was der damalige Staatssekretär Clemens Stroetmann generell verneinte.

² Die Zeit Nr. 50, 05.12. 1997.

³ Die Zeit Nr. 36, 01.09. 1995.

⁴ Süddeutsche Zeitung, 05.09.1996: 24.

⁵ Süddeutsche Zeitung, 16.03.1995, S. 29.

⁶ Süddeutsche Zeitung, 28. 12.1996, S. 5.

⁷ Süddeutsche Zeitung, 20. 06.1996, S. 5.

Nicht die „Genehmigungsverfahren und ihre Dauer“ zählten zu den „entscheidenden Standortfaktoren“, sondern „andere Faktoren wie z.B. Arbeitsproduktivität, Arbeitskosten oder eine gesunde Umwelt [...]“.⁸ Deutlicher wurde der Abgeordnete Klaus Kübler (SPD) der im Jahr 1993 bei der Bundesregierung anfragte, ob sie der Auffassung sei, „dass Umweltschutzmaßnahmen und Umweltschutzkosten nicht für die behauptete sinkende Attraktivität des Standortes Deutschland verantwortlich seien“ oder ob sie der Auffassung sei, „dass allgemein anerkannte Umweltstandards sich als unzumutbare Belastungen erwiesen hätten?“. Auch hier vertrat Staatssekretär Stroetmann die Meinung der Bundesregierung: In ihrem Bericht zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland habe die Bundesregierung klar gemacht, dass der „Umweltschutz [...] eine Chance für die Entwicklung eines leistungsfähigen, zukunftsorientierten Wirtschaftsstandortes darstellt und „eine vorsorgende Umweltpolitik Staat und Unternehmen auf lange Sicht durch die Nutzung und Schädigung der Umwelt verursachte Kosten erspart und Wettbewerbsvorteile im Bereich der Umwelttechnologie schafft.“ Trotz der „derzeitigen wirtschaftlichen schwierigen Phase“ dürfe es keinen „Stillstand in der Umweltpolitik“ geben, aber es sei darauf zu achten, dass „zur Vermeidung einer Überforderung der Wirtschaft [...] eine ökonomisch effiziente Ausgestaltung erforderlich ist und bei wichtigen Umweltschutzmaßnahmen eine internationale Abstimmung anzustreben ist“.⁹

Die Standortdebatte im Zeichen der wirtschaftlichen Globalisierung ließ auch die öffentliche Meinung zum Thema Umweltpolitik in der Bundesrepublik nicht unbeeinflusst.¹⁰ Generell wird die Entstehung eines öffentlichen Umweltbewusstseins in den 1970er Jahren als Element eines umfassenden Wertewandels in den Gesellschaften der westlichen Industrieländer verstanden (Inglehart 1977): Dabei habe die Sättigung der materiellen Bedürfnisse in den wohlhabenden Staaten eine zunehmende Konzentration auf postmaterielle Werte, wie z.B. eine gesunde Umwelt gefördert. Zwar haben sich diese Prognosen zu postmateriellen politischen Haltungen bis zum heutigen Tage nur bedingt erfüllt (de Haan/Kuckartz 1996: 230 ff.), doch im Zuge des Reaktorunglücks von Tschernobyl und anderen umweltpolitischen Katastrophen rückte das Umweltschutzthema in der öffentlichen Meinung gegen Ende der 1980er Jahre auf die Spitzenplätze der wichtigsten politischen Themen. Wie eine Umfrage des Umweltbundesamtes (UBA) aus dem Jahr 2000 zeigt, ging diese Spitzenstellung im Laufe der 1990er Jahre verloren: Waren noch im Jahr 1988 fast 70% aller Bundesbürger der Meinung, dass der Umweltschutz eines der wichtigsten Probleme darstellt, fiel diese Zahl bis ins Jahr 2000 auf etwa 18% (UBA 2000). Allerdings stellt die Studie ebenso fest, dass der Abwärtstrend der 1990er Jahre mittlerweile gebremst wurde. Prinzipiell wird aus der Studie ersichtlich, dass die Bedeutung der Umweltpolitik im Vergleich zu wirtschafts- und sozialpolitischen Themen erheblich nachgelassen hat. Dabei machen die Zeitreihen zum Stellenwert des Umweltschutzes deutlich, dass wirtschaftliche und soziale Themen seit etwa 1993 die Themenranglisten dominieren. Auch wenn keine klaren Kausalzusammenhänge zwischen Globalisierungsprozessen und öffentlicher Meinung in der Studie dargestellt werden, legen sowohl der zeitliche Zusammenhang als auch die

⁸ Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/2773.

⁹ Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/5905.

¹⁰ In der öffentlichen Meinung manifestieren sich die Wünsche und Meinungen der Bevölkerung, die wiederum als Produkt aktiver Meinungspflege seitens der Politiker als auch Ergebnis der veröffentlichten Meinung seitens der Massenmedien und der wissenschaftlichen Institutionen verstanden werden (Sarcinelli 2000: 420f.). Öffentliche Meinung lässt sich deshalb verstehen als komplexes Interaktionsverhältnis oder als „ein kollektives Produkt von Kommunikationen, das sich zwischen den Sprechern als ‚herrschende‘ Meinung darstellt“ (Neidhardt 1994). Ob ein Thema auf die politische Agenda gesetzt wird (vgl. Windhoff-Heritier 1987: 69ff.), hängt zum einen davon ab, ob die politischen Akteure annehmen können, dass sie von dieser Agendasetzung profitieren, zum anderen kommt es darauf an, ob ein Thema massenmedial vermittelbar ist. Die Durchsetzungsfähigkeit eines politischen Themas, so lässt sich vermuten, wird unter anderem davon bestimmt, ob ein Interesse auf Seiten der Bevölkerung an diesem Thema besteht oder ob ein Interesse von den politischen Akteuren daran erzeugt werden kann.

Präferenzverschiebung zugunsten wirtschaftlicher Themen nahe, dass die Umfrageergebnisse sich durchaus als Folge ökonomischer Globalisierungsprozesse, insbesondere des in Deutschland geführten Standortdiskurses interpretieren lassen.

1.2.1 Projektdesign

1.2.1 Forschungsfragen und Erkenntnisinteresse

Die vorliegende Studie befasst sich mit den Strategien, der Ausgestaltung und dem Wandel umweltpolitischen Regierens in weltmarktoffenen Staaten. Im weiteren Sinne geht es in der Arbeit um eine empirisch fundierte Rekonstruktion zu der Frage, wie sich Staatlichkeit unter den Bedingungen der wirtschaftlichen Globalisierung transformiert. Um diesen Wandel darzustellen, sucht die Studie die empirische Frage zu beantworten, wie sich umweltpolitisches Regieren in den vergangenen Jahrzehnten gewandelt hat und auf welche Faktoren sich dieser Formenwandel zurückführen lässt. Die Leitfragen der Studie bilden damit folgende Fragen:

- Lässt sich ein Wandel des umweltpolitischen Regierens empirisch rekonstruieren und wirkt sich dieser auf eine mögliche Rekonfiguration von Staatlichkeit ggf. aus?
- Treibt die Globalisierung die Wandlungsprozesse voran oder lassen sich andere Faktoren für den beobachteten Wandel finden?
- Welche Varianzen gibt es bei den Transformationsprozessen und wie sind die Unterschiede zu erklären? Macht sich der Wandel des Regierens in den unterschiedlichen institutionellen Strukturen unterschiedlicher Staaten auch unterschiedlich bemerkbar? Oder schlägt sich der Wandel in allen Staaten in ähnlicher Weise wieder?
- „Regieren“ in modernen Industriegesellschaften erfolgt zunehmend in komplexeren Netzwerken von öffentlichen und privaten Akteuren (Mayntz 1993), deshalb benutze ich als operationale Basis für die empirische Darstellung den „Governance“-Begriff (vgl. Zürn 1998). Zwar wird auch dieser Begriff in den Sozialwissenschaften nicht einheitlich verwendet (Pierre 2000/Rhodes 2000), doch herrscht mittlerweile Einigkeit darüber, dass der Begriff „Governance“ nicht allein danach fragt, welche Steuerungsmöglichkeiten und -kapazitäten der Staat gegenüber den organisierten gesellschaftlichen Interessen besitzt, sondern dass die Koordination zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Organisation sowie die Potentiale gesellschaftlicher Selbststeuerung thematisiert werden. Im Unterschied zum Begriff „Government“, mit dem staatlichen Institutionen eines Regierungssystems bezeichnet werden, meint „Governance“ damit eine politische Steuerungsstruktur, die staatliche und gesellschaftliche Akteure einschließt, formale und informale Prozesse berücksichtigt und nicht allein auf hierarchisch geordneten Verhältnissen beruht (Rhodes 1997: 46ff.; Rhodes 2000). „Governance“ bedeutet nicht mehr nur Steuerung oder Regulierung auf der Basis hierarchisch geordneter Verhältnisse im Nationalstaat, sondern „the complex art of steering multiple agencies, institutions and systems which are both operationally autonomous from one another and structurally coupled through various forms of reciprocal interdependence“ (Jessop 1997: 95).

Ökonomische Globalisierung wird in dieser Studie als eine unabhängige Variable konzipiert, die weltmarktoffene Nationalstaaten unter Problem- und Anpassungsdruck setzt (Scharpf/Schmidt 2000a). Bei der Konzipierung dieser Variable werde ich nur bedingt auf die Diskussion eingehen, ob es sich bei der Globalisierung um ein vollständig neues Phänomen handelt bzw. ob es Globalisierungsphänomene zu jeder Zeit gegeben hat. Abgrenzen möchte ich von jenen wirtschaftlichen Globalisierungskonzeptionen, die darunter lediglich die Liberalisierung der Weltmärkte im Rahmen der World Trade Organization (WTO) fassen. Mit meiner Globalisierungskonzeption beziehe ich mich auf die Forschungsliteratur, die schon seit Beginn der 1970er Jahre und vor allem in den 1980er und 1990er Jahren deutliche strukturelle Veränderungen in der Art und im Ausmaß der weltwirtschaftlichen Verflechtungen diagnostiziert (ebd.: 21ff.). Als Hauptkriterium für die Anfälligkeit der untersuchten Staaten bezüglich der Auswirkungen wirtschaftlicher Globalisierung wird das Kriterium der staatlichen Offenheit und Integration in weltwirtschaftliche Prozesse – gemessen an der Außenhandelsquote – verwendet.

Aus diesem Grund ist die Studie im Umfeld jener Forschungsbeiträge angesiedelt, die nach den staatlich-institutionellen Reaktionen auf Globalisierungsdruck fragen und ihr Forschungsinteresse auf den Formenwandel staatlicher Problemlösungsfähigkeit unter Globalisierungsbedingungen richten. Unter der Problemlösungsperspektive interessiere ich mich vor allem für die Frage, ob die untersuchten Nationalstaaten nach wie vor einen Problemlösungsanspruch für wichtige Umweltprobleme formulieren und vor allem mit welchen politischen Mitteln und Strategien diese Lösungen vorangetrieben werden. Inhalt und Form dieser politischen Leistungen sind aus meiner Sicht insbesondere mit den spezifisch nationalstaatlichen, politisch-institutionellen Handlungskontexten zu erklären, die ich als intervenierende Variable konzipiere.

Obwohl der Fokus der Studie auf den nationalstaatlichen Problemlösungsstrategien liegt, soll ebenfalls der Tatsache Rechnung getragen werden, dass in der Umweltpolitik neben der nationalen Ebene auch die internationale Ebene eine zentrale Rolle bei der Problemdefinition und Problemlösung spielt (vgl. Zürn 1998). Fritz W. Scharpf hat in seiner Studie zur „Sozialdemokratische[n] Krisenpolitik in Europa“ schon im Jahr 1987 sehr grundlegend darauf hingewiesen, dass Handlungsanreize und Signale für Individuen oder korporative Akteure von einem ganzen Bündel unterschiedlicher Institutionen, die dazu auf unterschiedlichen territorialen Ebenen agieren, ausgehen können (Scharpf 1987: 29). Dies zeigt sich im wesentlichen an der Entwicklung der europäischen Umweltpolitik und an vielzähligen internationalen Umweltregimen, die beide aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters von Umweltproblemen eine herausgehobene Rolle bei der Bearbeitung von Umweltproblemen spielen. Die Pluralisierung von umweltpolitischen Problemlösungsebenen bedeutet aber weder, dass sich die Aufgabe der Nationalstaaten in der Umsetzung bzw. „Compliance“ von internationalen Umweltnormen erschöpft, noch dass die Wirkung internationaler Umweltvereinbarungen ausschließlich von dem „good will“ der beteiligten Akteure abhängig ist. So haben einerseits Studien der politikwissenschaftlichen IB-Forschungen gezeigt, dass sich internationale Umweltregime zu eigenständigen umweltpolitischen Akteuren entwickeln können, die – unabhängig von den beteiligten Nationalstaaten – wichtige Beiträge zur umweltpolitischen Zielbildung oder zu Umweltstandards liefern (Zürn 1998). Diese institutionelle Eigendynamik und Eigenständigkeit ist insbesondere auf der europäischen Ebene zu verzeichnen, auf der seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte ein hoher Grad an umweltpolitischer Institutionalisierung, Verrechtlichung und Verbindlichkeit zu verzeichnen ist. Dieser hohe Grad an umweltpolitischer Verrechtlichung auf europäischer und internationaler Ebene kann als Hinweis auf eine zunehmende Angleichung nationaler Umweltpolitiken gelesen werden, zumindest aber als Hinweis auf einen Anpassungsdruck nationaler Regulierungsstile durch

die Europäisierung der Umweltpolitik (vgl. Knill 1995). Andererseits haben Studien der vergleichenden Regierungslehre (Jänicke/Weidner 1997) deutlich gemacht, dass die Nationalstaaten zum einen weiterhin über eigenständige Spielräume und Handlungsmöglichkeiten in der Umweltpolitik verfügen und dass zum anderen die Umsetzung supra- sowie internationaler Standards stark vom nationalen Regulierungskontext beeinflusst werden kann (Bohne 1999). Deswegen liegt es nahe, die politischen Problemlösungsmechanismen und Governance-Strukturen gerade in der Umweltpolitik in einem Geflecht unterschiedlicher, aber miteinander verschränkter Regierungsebenen zu suchen. Auch wenn die Studie in der Hauptsache von einem historisch vergleichenden Ansatz in der Tradition der internationalen vergleichenden Policy-Forschung geleitet ist, integriert sie aus den oben genannten Gründen den Ansatz des „International-Governance“-Ansatzes in das Projektdesign (vgl. Lütz 2002).

Als abhängige Variable der Studie wird im Kern der Wandel des nationalen umweltpolitischen Regierens beobachtet, gleichzeitig werden aber die auf europäischer und internationaler Ebene ablaufenden Prozesse des Umweltregierens rekonstruiert, die ebenso wie die spezifischen nationalstaatlichen Handlungskontexte als intervenierende Variablen konzipiert sind. Diese umweltpolitischen Prozesse sind in der Regel marktkorrigierende Entscheidungen, d.h. Fälle negativer Integration, die ursprünglich gedacht waren als Antwort auf den grenzüberschreitenden Charakter von Umweltproblemen. Mittlerweile lassen sich die europäischen und internationalen Umweltregulierungen aber auch als Antwort auf die zunehmende wirtschaftliche Entgrenzung interpretieren und zwar als Versuch mit Hilfe von hohen und verbindlichen Umweltstandards auf internationaler bzw. globaler Ebene die Exit-Option für mobile Unternehmen unattraktiv zu machen. Damit werden auf internationaler und europäischer Ebene wichtige Vorentscheidungen für nationales Umweltregieren getroffen, insbesondere bei der Frage der Umweltstandards, weniger für die Art der nationalen Regulierung.

Der Kern der abhängigen Variable bildet die Beschreibung und Erklärung von umweltpolitischen Strategien und „policy responses“ auf nationaler Ebene. Strategien lassen sich nach Fritz W. Scharpf (1987: 30) als erkennbare Politikmuster definieren, deren Erzeugung in komplexen institutionellen Konstellationen und Machtverhältnissen von der erfolgreichen Koordination unter den Akteuren abhängig ist. Im Mittelpunkt des empirischen Forschungsinteresses steht dabei die Frage, durch welche Merkmale sich umweltpolitisches Regieren auf nationaler Ebene in besonderer Weise in den 1970er Jahren auszeichnete und wie sich die „Governance“-Muster unter Globalisierungsbedingungen gewandelt haben. Damit verbunden ist das theoretische Ziel, auf Grundlage der empirischen Untersuchung einen Beitrag zur Frage zu leisten, wie sich moderne Staatlichkeit unter den Bedingungen wirtschaftlicher Globalisierung, die hier insbesondere als Weltmarktoffenheit konzipiert ist, rekonstruiert. Die vorliegende Arbeit sieht deshalb eine ihrer zentralen Aufgaben darin, einen systematischen Beitrag zur Füllung eines Forschungsdefizits, nämlich der Überbrückung der Kluft zwischen empirischer Policy-Forschung und staatstheoretischer Reflexion zu leisten und damit „ein realitätstauglicheres Modell von Staatlichkeit entwickeln“ zu helfen (Grande 1997: 59).

Die empirische Rekonstruktion des Wandels von Regieren und von Staatlichkeit benötigt empirisch-analytische Referenzpunkte (vgl. Felder 2001: 73; Héritier et al. 1994). Dafür ist sowohl eine zeitgeschichtliche, typologische Einbettung als auch eine empirisch durchführbare Operationalisierung des Begriffs von Staatlichkeit und seinem Wandel notwendig. Einfacher gesagt: Die Beschreibung eines Wandels setzt begrifflich fassbare Ausgangspunkte und empirisch beobachtbare Phänomene voraus. Um eine Überabstraktion zu umgehen, wird das Konzept von Staatlichkeit an eine historisch reale, wenn auch

idealtypisch stilisierte Konstellation angebunden. Um eine Überaggregation beim Begriff der Staatlichkeit zu vermeiden, zerlegt die Studie die Transformationsprozesse in verschiedene, empirisch beobachtbare Dimensionen.

Typologischer Ausgangspunkt ist das Konzept des modernen Staates ist, der in seinem Idealtyp durch das legitime Gewaltmonopol und hierarchische Struktur nach innen und durch Souveränität nach außen gekennzeichnet ist (Benz 2001). Mit dieser Charakterisierung sind zwei wesentliche Organisationsprinzipien moderner Staatlichkeit genannt. Eines davon bezieht sich auf die räumliche Organisation von Politik, d.h. auf das Prinzip der territorialen Organisation politischer Herrschaft im Nationalstaat. In diesem Staat gilt der nationalstaatliche Raum als politisches und wirtschaftliches Ordnungsprinzip, woraus eine scharfe Trennlinie zwischen „Innen“ und „Außen“ folgt. Das andere Organisationsprinzip betrifft die Mittel staatlicher Herrschaftsausübung nach innen, die im klassischen Sinne auf der Grundlage eines hierarchisch geordneten Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft gewählt werden und einer scharfen Trennlinie zwischen Öffentlich und Privat.¹¹ Realhistorisch kommen dieser Typologie jene Staaten am nächsten, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 1970er Jahre zu den typischen westlichen Industriestaaten der OECD-Welt ausgeprägt hatten.

Bei der Frage, wie sich der Wandel von Staatlichkeit *empirisch* systematisch und nach analytischen Gesichtspunkten beschreiben lässt, liegt es nahe, die Beobachtungen auf zentrale Merkmale von Staatlichkeit und deren Veränderungen zu fokussieren (vgl. Jessop 1994; Héritier et al. 1994). Zu diesen zentralen Merkmalen gehören die staatlichen institutionellen Steuerungs- und Regelungsmuster, die Regulierungsleitbilder, die Interaktionsmodi zwischen staatlichen und privaten Akteuren sowie die institutionellen Arenen und Ebenen, die zur politischen Konfliktlösung beitragen (Benz 2001: 182). Im Anschluss an Jessops (1994: 48ff.) verschiedenen „Achsen der Staatlichkeit“ bezieht sich die vorliegende Arbeit auf vier Operationalisierungen von Staatlichkeit, an denen sich staatliche Transformation am Beispiel der Umweltpolitik empirisch rekonstruieren lässt:

- Erstens geht es um die Formen der institutionellen Organisation sowie des institutionellen Kapazitätsaufbaus oder –abbaus staatlicher Umweltpolitik (vgl. zu diesem Konzept auch Jänicke/Weidner 1997). Von Interesse sind dabei insbesondere der Wandel der zentralen rechtlichen Strukturen sowie die der Aufbau und die Arbeitsweise des administrativen Apparates.
- Die zweite Dimension bezieht sich auf das Element konkreter staatlichen Projekte und der Form ihrer Intervention. Kurz: Es geht dabei um den Wandel staatlicher Politiken („policy legacies“), der sich in der Umweltpolitik insbesondere am Wandel des Regulierungs- bzw. Steuerungsmodus nachzeichnen lässt. Umweltpolitische Steuerung betrifft die Frage, „wie politische Ziele im Staat und durch den Staat verwirklicht werden“ (Jänicke et al. 1999: 99). Hatte sich die ältere Diskussion dabei vor allem der Dimension der umweltpolitischen Instrumente gewidmet, gewinnt heutzutage auch die Frage nach strategischen Ansätzen, wie z.B. der Umweltplanung, in der Umweltpolitik wieder an Bedeutung (ebd.; vgl. Jänicke/Jürgens 2000). Kloepfer (1999: 193 ff.) unterscheidet bei den Instrumenten grundsätzlich zwischen Planungsinstrumenten, Instrumenten der direkten und indirekten Verhaltenssteuerung. Als planerische Instrumente gelten Maßnahmen wie

¹¹ Weitere wichtige Merkmale von moderner Staatlichkeit bilden seine Eigenschaften als Staatsbürgernation, als Leistungsstaat, als organisierte Entscheidungs- und Wirkungseinheit mit der legitimen Gesetzgebungskompetenz und dem legitimen Gewaltmonopol, als Verfassungsstaat, als demokratischer Staat und nicht zuletzt als bürokratisch organisierter Staat (vgl.: Benz: 2001).

umweltpolitische Rahmen- und Bewirtschaftungspläne (z.B. Luftreinhaltepläne) und die sektorale Umweltplanung, deren Kernstück das räumliche Planungsrecht bildet (Jänicke 1999: 102; umfassend bei Kloepfer 1998: 198 ff.). Zunehmend wichtiger werden planerische Maßnahmen mit integrierten Planungskonzepten, wie sie sich in den unterschiedlichen Strategien und Planungen für eine Politik der nachhaltigen Entwicklung wiederfinden (Jänicke 1999: 102; vgl. Jänicke/Jörgens 1998; Jänicke/Jörgens 2000). Dem Instrument der Umweltplanung kommt deshalb ein besonderer Stellenwert zu, weil die Komplexität und die zeitliche Dimension der Umweltprobleme nicht nur punktuelle Reaktionen, sondern einen „systematischen und rationalen Entwurf“ (Kloepfer 1998: 198) erfordern. Aber auch im Umweltschutzbereich hatte sich nach den generell eher negativen Planungserfahrungen der 1970er Jahre eine gewisse Ernüchterung ausgebreitet (Kloepfer 1998: 199; vgl. dazu allgemein Scharpf 1971; Scharpf et al.). Die Idee, das Konzept der Globalsteuerung – von der sozialliberalen Koalition in Rahmen der keynesianischen Wirtschaftssteuerung eingesetzt – auf den umweltpolitischen Bereich zu übertragen (beispielsweise bei der Raum- und Landschaftspflege oder bei den wasserwirtschaftlichen Rahmen- und Bewirtschaftungsplänen), stieß bald an die Grenzen der Realisierbarkeit. Neben den verfassungsrechtlichen Bedenken bei konkreten Realisierungsvorschlägen (Kloepfer 1998: 199)¹² scheiterte die Globalsteuerung so Cremer und Fisahn vor allem an zwei Faktoren: zum einen an der zunehmenden Bedeutung der Umweltbewegung, die staatlichen Maßnahmen extrem reserviert gegenüber stand, zum anderen an dem steigenden Einfluss der neo-klassischen Wirtschaftstheorie (Cremer/Fisahn 1998: 57). Zu den Instrumenten direkter Verhaltenssteuerung zählen im Kern „administrative Kontrollinstrumente, unmittelbare (generelle und abstrakte) gesetzliche Gebote sowie individuelle Umweltpflichten“ (ebd.: 216 ff.). Ihre Wirkungskraft beruht darauf, dass sie dem Steuerungsadressaten ein unmittelbares Verhalten vorgeben und zwar mittels des Modus des Befehls (ebd.). Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung beruhen dagegen auf dem Modus der „Motivation“ und Beeinflussung zu einem bestimmten, vom Staat gewünschten, Verhalten. Formuliert wird dabei von staatlicher Seite lediglich eine Verhaltenserwartung an den Steuerungsadressaten, der sich nicht rechtswidrig verhält, wenn er dieser Verhaltenserwartung nicht entspricht (ebd.). Die Instrumente, die man zu dieser Form der umweltpolitischen Steuerung zählt, sind so vielfältig wie unterschiedlich, denn darunter fallen z.B. Umweltinformationen, Gewährung des Informationszugangs, Umweltabsprachen einschließlich vertraglicher Vereinbarungen, aber auch ökonomische Instrumente wie direkte und indirekte Subventionen, Umweltabgaben, Umweltaudit, Zertifikatslösungen etc. (ebd.: 264; vgl. Zittel 1996).

- Drittens wird Staatlichkeit aus dem Blickwinkel der dominanten Repräsentationsformen untersucht, die den Kern der umweltpolitischen Interessenvermittlung zwischen Staat und Gesellschaft bildet. Hier geht es vor allem um die Untersuchung der Frage, wie sich die Beziehung und die Interaktionsformen zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren beim Prozess der Interessenvermittlung und Politikformulierung auf dem Feld der Umweltpolitik gewandelt hat. Zu den zentralen Merkmalen moderner Gesellschaften und moderner politischer Systeme zählt die Vielfalt

¹² So z.B. die Idee einer ökologisch motivierten Investitionslenkung; vgl. Gerhard Baum in der Ausgabe von Umwelt, Nr. 70 vom 29.06.1979.

gesellschaftlicher Interessen, die Entwicklung einer Vielzahl von intermediären Organisationen und die Ausbildung komplexer Formen der Interessenvermittlung zwischen Gesellschaft und Staat. Träger des Interessenvermittlungsprozesses sind in der Hauptsache politische Parteien, Interessengruppen und Verbände. Die Partizipation all dieser Akteure gilt zudem als Signum demokratischer Verfasstheit, weil sie sowohl zur politischen Stabilität als auch zur wirtschaftlichen Effizienz moderner Gesellschaften beitragen (Schmid 1993: 171). Ohne auf die Unterschiede, Gemeinsamkeiten und Kopplungen zwischen Parteien einerseits und Interessengruppen sowie Verbänden andererseits an dieser Stelle genauer eingehen zu können (vgl. hierzu Schmid 1993) lassen sich zwei zentrale Differenzen zwischen diesen Organisationen ausmachen: Während sich moderne Parteien erstens in der Regel dadurch auszeichnen, dass sie ein breites gesellschaftlich-politisches Themenspektrum („multiple-issues“) bearbeiten, können sich Interessengruppen in der Regel auf die politische Vertretung eines „großen“ Themas („single-issue“) konzentrieren. Ein zweites Unterscheidungsmerkmal besteht darin, dass sich politische Parteien nicht nur gegenüber ihren Mitgliedern, sondern gegenüber der Gesamtheit von Wählern verantworten müssen. Interessengruppen dagegen müssen sich in der Regel lediglich responsiv gegenüber ihren Mitgliedern verhalten. Für den strukturellen Einfluss und die Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen sind nicht zuletzt Kriterien wie Ressourcen und Organisationsstruktur ausschlaggebend. Als Vorschlag lassen sich idealtypisch folgende Kriterien dafür festmachen (vgl. Hey/Brendle 1994: 132): a) Höhe und Verfügbarkeit ökonomischer Ressourcen b) Anzahl der Mitglieder c) Organisierbarkeit der Mitglieder d) geographische Ausdehnung der Organisation e) interne Organisationsmerkmale wie z.B. Hierarchisierung e) Professionalisierungsgrad der verbandlichen Führungsebene f) Mobilisierungsfähigkeit der Öffentlichkeit durch Nutzung der Massenmedien. Eine weitere zentrale Variable für den strukturellen Einfluss von Interessengruppen bildet ihre personelle Verflechtung und Nähe gegenüber dem politisch-administrativen System sowie generell ihre Einbindung in die Prozesse politischer Willensbildung und Interessenvermittlung.

- Viertes und letzter Referenzpunkt bildet das Konzept der territorialen Rekonfiguration staatlicher Aktivitäten (vgl. Kaiser/Prange 2001). Im Vordergrund der Untersuchung steht hier die Frage, in welchen Formen und in welcher Intensität die beschriebenen Staaten ihre Aktivitäten territorial „auffächern“. Die Dimension der territorialen Ausdifferenzierung kann dabei auf die europäische/internationale Ebene oder auf die regionale/lokale Ebene Bezug nehmen.

1.2.2 Analytischer Untersuchungsrahmen: Der Beitrag neo-institutionalistischer Theorien zur Erklärung von staatlicher Transformation

Staatliche Strategiefähigkeit ist abhängig von den „verfügbaren Optionen und objektive[n] Handlungschancen“, die eine komplexe, politisch-institutionelle Konstellation anbietet (Jänicke 2001: 67). In den vergangenen Jahren hat sich in der politikwissenschaftlichen Forschung insbesondere die Theorie des Neo-Institutionalismus als Grundlage für die Erklärung von politischem Handeln und staatlicher Strategiebildung entwickelt

(Weaver/Rockmann 1993; Peters 1999). Im Unterschied zu systemtheoretischen Beschreibungen des Staates, die den Staat als „Selbstbeschreibung“ von Politik (Luhmann 1984: 627) oder als „Leitidee der Politik“ (Willke 1992: 85) verstehen und die Varianzen unterschiedlicher politischer Systeme für Erklärung und Interpretation politischer Prozesse in der Regel nicht thematisieren, bieten institutionalistische Theorien einen wissenschaftlichen Zugriff auf die institutionellen Besonderheiten und die spezifischen Akteurskonstellationen von Staaten sowie auf die „konkreten Bedingungen der Staatstätigkeit“ (Benz 2001: 76). Institutionen werden allgemein definiert als ein „System von Regeln, Zustimmungsverfahren und moralischen bzw. ethischen Verhaltensnormen mit dem Zweck, das Verhalten vom einzelnen im Interesse der Maximierung des Vermögens bzw. des Nutzens von Prinzipalen zu beschränken“ (North 1998: 207). Institutionen gelten zudem als verhaltensregulierende und Erwartungssicherheit erzeugende soziale Regelsysteme (Weaver/Rockmann 1993). Die Grundidee des Institutionalismus besteht darin, dass Institutionen einen strategischen Korridor bilden, in dessen Rahmen staatliche und gesellschaftliche Akteure ihre Präferenzen ausbilden und ihre Entscheidungen treffen. Institutionen weisen den beteiligten Akteuren bestimmte Handlungskorridore zu, die ihnen spezifische Handlungschancen eröffnen und andere versperren. Sie dienen dazu, soziale Interaktionen zu kanalisieren, zu rationalisieren und damit Erwartungssicherheit über die Handlungen anderer Akteure herzustellen. Sie stellen aber keine vollständigen Handlungsrestriktionen dar, da die Akteure stets versuchen werden, ihre Interessen in die Institutionen zu bringen, die institutionellen Spielregeln zu verändern oder den institutionellen Regeln zu entfliehen. Das Zusammenspiel von Institutionen und Interessen ist dynamisch, d.h. zum einen werden die Akteure durch die vorhandenen Institutionen in ihren Handlungen nicht determiniert, zum anderen formen Interessen wiederum Institutionen (Scharpf 1997; Mayntz/Scharpf 1995; Zürn 1992; Kenis/Schneider 1996). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Institutionen für die sozialwissenschaftliche Analyse deshalb entscheidend sind, weil sie die Interessen der Akteure, den politischen Prozess und die politischen Entscheidungen maßgeblich beeinflussen. Institutionen sind zentrale Parameter für Wahlhandlungen politischer Akteure, da sie das strategische Handeln von Individuen und Gruppen strukturieren. Sie ermöglichen (durch die Reduzierung von Unsicherheit) Kooperationen in kollektiven Handlungssituationen, die prinzipiell sozial problematisch oder gar dilemmatisch sind.

In der sozialwissenschaftlichen Forschungspraxis erzeugte das Wiederentdecken der Institutionen allerdings nicht nur eine institutionalistische Theorie, sondern vielmehr verschiedene „neo-institutionalistische“ Varianten (Hollingsworth 2000: 4): Wie üblich geben die verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen und Subdisziplinen unterschiedliche Antworten auf die Frage nach den relevanten Faktoren einer „Institutionalisierung“ gesellschaftlicher und politischer Strukturen. Das hat damit zu tun, dass jede Disziplin aus ihrer spezifischen Perspektive eigene Institutionenkonzepte entwickelt. Jedes dieser disziplinären Konzepte rückt dabei einen bestimmten Aspekt institutioneller Prozesse ins Blickfeld, hat dafür aber entsprechende Blindstellen in anderer Hinsicht. Zu den wichtigsten Varianten neo-institutionalistischer Theoriebildung zählt der *ökonomische Neo-Institutionalismus* (Williamson 1985; North 1988; 1990), nach dessen Auffassung das Problem der begrenzten Informationen und Informationsverarbeitungskapazitäten und die daraus resultierenden Transaktionskosten von den Akteuren im Rückgriff auf Routinen, Faustregeln, „shared mental models“ bearbeitet werden. Im *strukturalistisch-kulturalistischen Ansatz* (vgl. Göhler 1994) findet sich eine breite Definition des Institutionenbegriffs, die neben den formellen und informellen Regeln des politischen Entscheidungsprozesses auch soziale Normen, Symbole, kognitive Muster und Moralvorstellung als einschließt. Hier werden Institutionen zu Bedeutungssystemen, zu sinngebenden Schnittstellen von Ideen und Verhaltensstrukturierungen. Von besonderer Relevanz für diese Variante ist der in

diskurstheoretischen (z.B. Foucault 1974; Hajer 1995) sowie in *kulturell orientierten Organisations- und Institutionentheorien* (vgl. March/Olson 1989; Powell/diMaggio 1991; Rehberg 1994) betonte Aspekt, dass institutionelle Praktiken ihrer beständigen symbolisch-kommunikativen Absicherung und Stabilisierung bedürfen, um nicht an Geltung zu verlieren. Der *historische Institutionalismus* dagegen betont die Einbettung individueller Wahlhandlungen in langfristige angelegte, die Präferenzen der Akteure strukturierende institutionelle Kanäle. Dabei spielt das Konzept der Pfadabhängigkeit (Thelen 1999; Pierson 2000, 2000a) eine entscheidende Rolle: Politische Entscheidungen werden nur vor dem Hintergrund längerfristiger Entwicklungspfade in politischen Systemen verstehbar. Paul Pierson (2000: 74ff) nennt einen historischen Prozess dann pfadabhängig, wenn dieser durch das Auftreten rekursiver Schleifen gekennzeichnet ist: Das Konzept der Pfadabhängigkeit impliziert nach Pierson im wesentlichen drei zeitliche Phasen: Die erste Phase besteht im Auftreten einer „*critical juncture*“, welche die folgenden Entscheidungen in Richtung eines Pfades, oder maximal in Richtung zweier möglicher Pfade drängt; die zweite Phase zeichnet sich aus durch Reproduktion des vorigen Entscheidungspfades; in der dritten und letzten Phase gerät das Gleichgewicht des Lösungspfades durch qualitativ neue Ereignisse ins Wanken. Durch pfadabhängige Prozesse verteilen Institutionen asymmetrisch die Einflusschancen und grenzen die überhaupt in den Blick genommenen Handlungsalternativen „an Kreuzungspunkten“ ein (Mayntz 2002: 29).

Für die Analyse von Staatstätigkeit liefert die „Forschungsheuristik“ (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 1997/2000) des akteurszentrierten Institutionalismus einen weiteren fruchtbaren, analytischen Ansatz (Benz 2001: 74ff.). Die Grundaussage dieser Theorie lautet, dass politikwissenschaftliche Erklärungen das Zusammenspiel von Institutionen, Akteurshandeln und Staatstätigkeit in den Mittelpunkt der Überlegungen stellen sollten. Die zentrale Einsicht dieses Ansatzes ist, dass politische Entscheidungen durch Institutionen und durch die Interaktionen von Akteuren geformt werden, dass aber gleichzeitig Institutionen als Ergebnis von kollektiven Entscheidungen und Interaktionen entstehen.

Für die Forschungsperspektive dieser Arbeit werde ich mich im theoretischen Analyserahmen auf die Erkenntnisse des historischen und akteurszentrierten Neo-Institutionalismus stützen. Diese Varianten bieten für mein Erkenntnisinteresse drei entscheidende Vorteile: Erstens beziehen sie sich beide vorwiegend auf die politische Dimension von Institutionen. Der politische Institutionenbegriff setzt dann ein, wenn die Befriedigung sozialer Bedürfnisse oder die Herstellung und Verteilung öffentlicher Güter Interessengegensätzen hervorbringt, die durch naturwüchsige Ordnungen nicht zu bändigen sind. D.h. *politisch* können Institutionen dann genannt werden, wenn sie der autoritativen, kollektiven Konfliktregelung dienen. Zweitens bietet diese Art der institutionalistischen Theorien den Vorteil, dass sie die länderspezifischen Differenzen im Blickfeld haben. Insbesondere die international vergleichenden Studien in der Politikwissenschaft haben deutlich gemacht, dass Institutionen („*polities*“) sowie Interessenvermittlungs- und Konfliktbearbeitungsmechanismen („*politics*“) einen erheblichen Einfluss auf die Gestaltung und Umsetzung von sektoralen Politiken („*policies*“) haben (stellvertretend für viele: Weaver/Rockmann 1993). So haben die neo-institutionalistischen, empirischen Untersuchungen in den vergangenen Jahren gezeigt (vgl. Scharpf 1987; Hall 1986), dass die Varianz politischer Entscheidungen und Innovationsfähigkeit in erheblichem Maß davon abhängen kann, welche Entscheidungsregeln (idealtypisch: Mehrheit vs. Konsens), welche Staatsstrukturen (idealtypisch: Föderalismus vs. Zentralstaat) und welche Regierungs- und Regimeformen (idealtypisch: Präsidentsche vs. Parlamentarische Demokratie bzw. Koalitionsregierung vs. Einparteienregierung) in einem nationalen politischen System herrschen. Zu diesen Faktoren gesellen sich weitere wie z.B. die verfassungsrechtlich garantierten Eigentumsrechte, die dominanten Interessenvermittlungsprozesse (pluralistisch

oder korporatistisch), die Organisation des Regierungs- und Verwaltungsapparates sowie die Integration in supra- oder internationale Organisationen.

Die vorliegende Arbeit ist dem „*second-image-reversed*“-Ansatz verpflichtet (Gourevitch 1978, 1986; Hall 1986; Katzenstein 1985; Scharpf 1987), dessen zentrale Fragestellung ist, wie sich nationalstaatliche Reaktionen und Strategien auf internationale, ökonomische Anpassungszwänge erklären lassen. Der Anknüpfungspunkt dieser Tradition mit institutionalistischen Erklärungsansätzen ergibt sich durch die These, dass innerstaatliche Institutionen als „Filter“ für weltwirtschaftliche Veränderungen und Herausforderungen wirken (vgl. Swank 2002). So sorgen die unterschiedlichen politisch-institutionellen Konstellationen für die oftmals beobachtbaren Varianzen bei den staatlichen Reaktionen. Im Anschluss an Lütz (2002) fokussiert die Arbeit jedoch nicht allein auf die innerstaatliche Erklärungsdimension, sondern nimmt ebenfalls die Internationalisierung der politisch-institutionellen Handlungskontexte in den Blick.

1.2.3 Fallauswahl und Methode

Im Mittelpunkt der vorliegenden Studie steht die Umweltpolitik dreier europäischer Nationalstaaten: der Schweiz, den Niederlanden und Deutschland. Da das Ziel der Studie in der empirischen Beschreibung des Wandels von umweltpolitischen Regieren und einer theoretischen Reflexion von Transformationsprozessen besteht, habe ich mich für einen langen Untersuchungszeitraum entschieden, der etwa von Beginn der 1970er Jahre bis zum Jahr 2002 reicht, wobei die staatlichen umweltpolitischen Strategien in der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts besonders berücksichtigt und anhand von Fallbeispielen beleuchtet wurden. Dabei möchte ich den Wandel der nationalen umweltpolitischen Strategien vergleichend und *ex post* erklären, d.h. die Studie orientiert sich nicht an deduktiv-hypothesentestenden Ansätzen (vgl. Lütz 2002).

Die Länderauswahl erfolgte auf Basis der Annahme, dass ökonomischer Globalisierungs- und Anpassungsdruck besonders stark in Kleinstaaten mit hoher Außenhandelsquote und intensiver weltwirtschaftlicher Verflechtung zu spüren ist (vgl. dazu die Länderauswahl bei Scharpf/Schmidt 2000b). Die Teilstudie über den großen europäischen Staat Deutschland, der in ähnlicher Weise den Globalisierungsbedingungen unterliegt, dient der Kontrolle dieser Annahme („Plausibilitätstest“) und erhöht die Variation der Fälle. Aufgrund des qualitativ-konfigurativen Untersuchungsansatzes des Projekts ist die Zahl der Länder, die berücksichtigt werden können, begrenzt.

Hinsichtlich der politisch-institutionellen Struktur ist der Ländervergleich im Sinne der „*most-similar-system-design*“ angelegt (Przeworski/Teune 1970): Auf der Grundlage dieser Fallauswahl werden Sachverhalte erklärt, die ähnlichen politisch-institutionellen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen unterliegen, um stärker auf Verhaltensregelmäßigkeiten eingehen zu können (Scharpf 1987: 202). Die hohe Varianz sozialer Phänomene und die starke Veränderlichkeit sozialer Beziehungen begrenzen aber die Generalisierbarkeit jeder sozialwissenschaftlichen Untersuchungen (Mayntz 2002). Deshalb beanspruchen die Schlussfolgerungen im besten Fall kausale Rekonstruktionen zu sein, deren Verallgemeinerbarkeit sich allenfalls erst im Prozess von weiteren Untersuchungen erweisen kann.

Die drei untersuchten Staaten haben eine Reihe von Gemeinsamkeiten: Erstens werden diese Länder (neben anderen) in einer Reihe von Politikbereichen (u.a. Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, Umweltpolitik, Forschungspolitik, Reform des öffentlichen Sektors)

derzeit zu den erfolgreicherer und innovativen Staaten gezählt. Zweitens ist der Politikprozess in diesen Ländern traditionell bestimmt von dem Bemühen um konsensuale und sozial integrative Verhandlungslösungen („Konsensusdemokratien“; Lijphart 1984). Alle Staaten zeigen in Bezug auf die politisch-institutionellen Faktoren zwar korporatistische Strukturen, allerdings in verschiedenen Ausprägungen.¹³ Sie unterscheiden sich hinsichtlich des Staatsaufbaus (Schweiz und Deutschland föderal, die Niederlande unitaristisch), direktdemokratischer Elemente (besonders ausgeprägt in der Schweiz) sowie der Wirtschaftsstruktur und -lage und der wirtschaftspolitischen Tradition teilweise erheblich. Ein weiterer Grund für die Länderauswahl ist deren unterschiedlicher Integrationsgrad in Europa. Während Deutschland und die Niederlande Gründungsmitglieder der Europäischen Union (EU) sind ist die Schweiz kein EU-Mitglied.

Alle drei Länder zählen zu jenen industriell hochentwickelten Staaten, die mit erheblichen Umweltproblemen seit Ende der 1960er Jahre zu kämpfen haben, die aber trotzdem (oder gerade deswegen) eine Vorreiterfunktion in der Umweltpolitik einnehmen. Die vorliegende Arbeit nimmt mit der Umweltpolitik ein relativ junges Politikfeld in den Blick, das seit Beginn der 1970er Jahre sowohl auf nationalstaatlicher Ebene als auch an europäischer und internationaler Ebene rasch an Bedeutung gewonnen hat und dessen institutionelle Kapazitäten mittlerweile stark entwickelt sind. Für die Auswahl des Politikfeldes spricht die vor allem die Hypothese, dass sich die Staatstätigkeit in der Umweltpolitik im Gefolge der wirtschaftlichen Globalisierung stark reduzieren wird, weil umweltpolitische Maßnahmen marktkorrigierend und nicht marktschaffend wirken. (Hirsch 1995; Altvater/Mahnkopf 1996; Mittelmann 1996). Darüber hinaus zählt die Umweltpolitik zu den ökonomienahen Politikfeldern, die wirtschaftlichen Veränderungen gegenüber sehr verletzlich ist.

Der angewandte Methoden-Mix legt den Schwerpunkt auf die Analyse amtlicher Dokumente und Berichte, die Sekundäranalyse quantitativer Daten zu den Ergebnissen und Folgen staatlicher Politik (z.B. OECD- und EUROSTAT-Statistiken). Eine weitere Informationsquelle bilden die über dreißig Interviews, die ich mit Vertretern von staatlichen Ministerien und Verwaltungen, Umweltverbänden, Wirtschaftsverbänden und Forschungseinrichtungen geführt habe. Die Interviews wurden zwischen Januar 2001 und November 2002 auf der Grundlage eines teilstandardisierten Fragebogens geführt. Sie dauerten in der Regel zwischen einer und zwei Stunden. Die Ergebnisse der Interviews fließen in den Text mit ein, werden aber nicht zitiert. Ihre Nennung erfolgt im Anhang der Arbeit und im Interesse der Gesprächspartner in anonymisierter Form. Darüber hinaus werden die Veränderungen staatlicher Umweltpolitik mit Hilfe der Berichte in den einschlägigen Tages- und Wochenzeitungen (v.a. Financial Times Deutschland, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Süddeutsche Zeitung, Die Zeit, Neue Zürcher Zeitung), der einschlägigen Fachpresse sowie mit Hilfe der Fachinformationen im Internet rekonstruiert.

¹³ Katzenstein (1985) unterscheidet zwischen „social corporatism“ (z.B. die Niederlande) und „liberal corporatism“ (z.B. die Schweiz).

1.3 Das Argument

In der vorliegenden Studie wird gezeigt, dass die neue Qualität weltwirtschaftlicher Verflechtung nicht zu einer Handlungsunfähigkeit des Nationalstaates und letztlich zu seinem Rückzug aus der Umweltpolitik führt. Ich vertrete in meiner Arbeit vielmehr die These, dass Nationalstaaten im Bereich der Umweltpolitik weiterhin relevante Funktionsleistungen erbringen, die zur Eindämmung negativer Externalitäten für die natürliche Umwelt dienen. Allerdings ist der Erhalt der staatlichen Problemlösungsfähigkeit meiner Auffassung nach mit einem Formenwandel des Regierens und damit im weiteren Sinne auch von Staatlichkeit verbunden. Die Studie zeigt, dass die umweltpolitischen Antworten der untersuchten Staaten – bei vergleichbaren Ausgangssituationen – auf die Herausforderungen der Globalisierung zwar in der Grundtendenz Gemeinsamkeiten aufweisen, dass aber bei näherer und vergleichender Betrachtung signifikante Unterschiede bei den politischen Antworten zu finden sind, die sich in besonderer Weise auf die unterschiedlichen Art der institutionellen Problembearbeitung zurückführen lassen. Zudem wird in der Studie ersichtlich, dass der Anpassungsdruck nicht immer von den Prozessen wirtschaftlicher Globalisierung rührt, sondern andere Ursachen, wie z.B. Europäisierung, haben kann.

In der Untersuchung wird deutlich, dass auf dem Feld der Umweltpolitik die untersuchten Staaten weiterhin einen zentralen Beitrag zur Bearbeitung bzw. Verhinderung negativer Externalitäten leisten, die schädigend auf öffentliche Güter wirken. Das Verhältnis zwischen Staat und Markt verändert sich unter Globalisierungsbedingungen nicht einfach – wie es ein Teil der politischen Ökonomie unterstellt – zugunsten des Marktes. Allerdings sind Veränderungen in der Art und Weise der politischen Bearbeitung feststellbar. Die eine Beobachtung betrifft die Ausweitung der nationalstaatlichen umweltpolitischen Aktivitäten auf regionaler, supranationaler und internationaler Ebene. Diese Veränderungen staatlicher Aktivität lassen sich als Versuch nationalstaatlicher Akteure verstehen, die eigene strategische Kapazität und operationale Autonomie durch Maßnahmen der territorialen Ausdifferenzierung zurückzugewinnen oder zu erhöhen (Jessop 2001: 90). Ein Aspekt dieser Bewegung ist der – rein rechtlich gesehen – zunehmende Souveränitätsverlust im Bereich nationalstaatlicher Politik durch die Übertragung umweltpolitischer Entscheidungskompetenzen auf die supranationale und internationale Ebene, der aber praktisch eine Ausweitung des staatlichen umweltpolitischen Handlungsspielraums gegenüber mobilen wirtschaftlichen Akteuren bedeutet.

Eine zweite Beobachtung betrifft die Veränderungen innerhalb der Nationalstaaten, die mit der Art und Weise des Regierens zu tun hat. Schlagwortartig lässt sich dieser Trend beleuchten mit Formel vom Rückzug hierarchischer Steuerungsmuster und dem Aufbau kooperativer Governance-Muster. Diese Veränderung zeigt sich am zunehmenden Integration privater und gesellschaftlicher Akteure bei der Bearbeitung umweltpolitischer Probleme, am sich verändernden Verhältnis zwischen privaten und staatlichen Akteuren, an marktwirtschaftlichen Formen politischer Steuerung und am Trend, politische Probleme mit Hilfe eines Netzwerks z.T. autonomer Agenturen und Institutionen zu lösen.

Die Studie ist in drei Hauptteile und 6 Kapitel unterteilt. Im ersten Teil (Kapitel 1-1.3) wird wie schon dargestellt der analytische Untersuchungsrahmen entwickelt, wozu die Darstellung der verwendeten Theorie, die Variablenbildung, die Operationalisierung sowie die Beschreibung der Methodik gehören. In einem zweiten Schritt wird dann der Forschungsstand zum Verhältnis von wirtschaftlicher Globalisierung, Staatlichkeit und nationalstaatlicher Umweltpolitik herausgearbeitet. Der empirische Hauptteil der Arbeit (Teil II) widmet sich zuerst der Darstellung der Europäisierung und Internationalisierung von

Umweltpolitik, die wie oben erwähnt als unabhängige Variablen betrachtet werden. Die zentralen Kapitel des empirischen Hauptteils befassen sich dann mit der länderspezifischen, empirischen Beschreibung und Analyse der staatlichen Strategien. Die jeweiligen politisch-institutionellen Rahmenbedingungen sind dabei in die Länderkapitel eingearbeitet. In den Schlussfolgerungen (Teil III) werden die Transformationsprofile für die einzelnen Untersuchungsländer dargestellt. Zudem wird im Rückgriff auf neo-institutionalistische Theorieansätze der Frage nachgegangen, welches die entscheidenden Determinanten des Wandels sind und warum sich die Transformationsprozesse zwischen den untersuchten Staaten unterscheiden.

1.4 Thema und Forschungsstand

1.4.1 Staatlichkeit im Wandel

Im Laufe des vergangenen Jahrzehnts ist der Begriff Globalisierung zu einem „Catch-Wort“ im sozialwissenschaftlichen, politischen und medialen Diskurs geworden. Der Aufstieg des Wortes „Globalisierung“ lässt sich unter anderem an der Zahl seiner Gesamtnennungen in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ (FAZ) illustrieren: Während das Wort im Jahrgang 1993 der FAZ lediglich 34 mal auftauchte, wurde es im Jahrgang 2000 bereits 1062 mal genannt.¹⁴ Allerdings ist der Begriff nicht eindeutig definiert, da er kein einfaches, konkretes Referenzobjekt besitzt, sondern da es sich beim Begriff „Globalisierung“ um ein abstraktes Konzept handelt, das komplexe soziale und wirtschaftliche Entwicklungen beschreiben will. Die Uneindeutigkeiten und Widersprüche entstehen aus Sicht von Bob Jessop (2001) daraus, dass Globalisierung ein Prozess ist, der vielfältige Ursachen hat, an vielen Orten, auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlicher Zeitlichkeit stattfindet. Während einige Wissenschaftler die Globalisierung für den Schlüsselbegriff des dritten Jahrtausends halten (Waters 1995), ist für manchen Kritiker dagegen der Globalisierungsbegriff nicht nur uneindeutig, sondern schlicht beliebig (Barnet/Cavenagh 1994: 14) oder ein Mythos (Hirst/Thompson 1996).

Mit der Globalisierung, insbesondere mit ihrer wirtschaftlichen Dimension, wird oft der Rückzug oder gar Ende des Staates in Verbindung gebracht. Gängige Vorstellung ist dabei meist, dass der moderne Staat die nunmehr entfesselten Kräfte des Marktes nicht mehr bändigen kann. Als Folge schrumpfe der Staat vom „Leviathan zum Liliput“, während der Markt im gleichen Atemzug die politische Herrschaft über moderne Gesellschaft übernehme. Die These vom Ende des Staates ist nicht neu: So hatte zum Beispiel Carl Schmitt im Jahr 1932 behauptet, dass die Epoche des modernen Staates zu Ende gehe. Obwohl die Expansion des Staates nach dem Zweiten Weltkrieg zumindest in der OECD-Welt das Gegenteil bewiesen hat, gab es insbesondere seit den 1970er Jahren in der sozialwissenschaftlichen Forschung erneut Diskussionen über die Vitalität des Staates. Dabei hat die politikwissenschaftliche Forschung der vergangenen fünfzehn Jahre zumindest aufgezeigt, dass die traditionelle Bestimmung des Staates, vor allem des Nationalstaates, als hierarchische Spitze und zentrale politische Steuerungsinstanz der Gesellschaft der Realität immer weniger entspricht (vgl. unter anderem Kenis/Schneider 1996; Mayntz 1988 und 2000; Scharpf 1988 und 1991). Bei genauerem Hinsehen befindet sich staatliche Politik in einer eigentümlichen, fast widersprüchlichen Lage. Einerseits, so der allgemeine Befund, kann Politik nicht (mehr) leisten, was von ihr idealtypisch erwartet wird: Gemeinwesen in einen Zustand zu versetzen, der es ihnen ermöglicht, kollektiv verbindliche Entscheidungen für kollektive Problemlagen mit politischem Handeln zu treffen. Die durchaus nicht einheitlichen, aber in der Tendenz ähnlichen Diagnosen lassen sich beleuchten mit Schlagworten wie von den „Pathologien der politischen Steuerung“ (Fritz W. Scharpf), der „Entzauberung des Staates“ (Helmut Willke), dem „überforderten Staat“ (Hesse/Ellwein), dem Verlust von Souveränität, Unregierbarkeit, dem Staatsversagen und ähnlichem. Andererseits lässt sich in der politischen und politikwissenschaftlichen Diskussion ein entgegengesetzter Trend beobachten, nämlich eine Renaissance der Anspruchshaltung und Erwartungssteigerung an Regierungshandeln: Auf der Liste der politischen Agenda finden sich so unterschiedliche Forderungen wie die

¹⁴ Deutscher Bundestag 2001; Drucksache 14/6910.

Rückeroberung des Primates nationalstaatlicher Politik gegenüber den gesellschaftlichen und insbesondere den wirtschaftlichen Interessen oder aber der Einrichtung und Stärkung von „*Global-Governance*“ – Institutionen, die „jenseits des Nationalstaates“ (Zürn 1998) verortet werden. Insbesondere an der Diskussion um die Realisierung einer Politik der nachhaltigen Entwicklung lässt sich ermesen, wie hoch die Erwartungen an staatliches Regieren nach wie vor sind (vgl. Brand/Fürst 2002).

Diese „Entzauberung des Staats“ (Willke 1983) wird, je nach Erklärungsansatz, auf verschiedene Faktoren zurückgeführt: Steuerungstheoretisch auf die hochgradige funktionale Differenzierung moderner Gesellschaften; interessentheoretisch als Folge des stetig anhaltendem Machtgewinns und Einflusspotentials gesellschaftlicher Organisation in originär staatliche Entscheidungsbereiche und Implementationsprozesse sowie auf die mit steigender Regelungsdichte wachsende staatliche Abhängigkeit von komplexen Akteursgeflechten und deren Interessen. Vor dem Hintergrund der Theorie komplexer Mehrebenensystemen lässt sich die Paralyse des staatlich-politischen Systems als Folge der vertikalen Politikverflechtungen und damit verbundenen Handlungsblockaden erklären (vgl. Scharpf 1987) oder zumindest als Ausdruck einer bisher noch nicht durchschauten „neuen Architektur des Staates“ (Grande 1995). Legitimationstheoretisch wird auf die Erosion traditioneller politischer Loyalitäten verwiesen; Individualisierung und Enttraditionalisierung trocknen danach die lebensweltlichen Quellen überkommener organisatorischer und politischer Bindungen aus (vgl. Streeck 1987). Damit wird es immer schwieriger, eine generalisierte Akzeptanz- und Folgebereitschaft für politische Entscheidungen zu sichern, insbesondere dann, wenn elementare Interessen, kollektive Identitäten und umstrittene Wertfragen auf dem Spiel stehen.

In der Praxis lässt sich die „Entzauberung des Staats“ auf vier Gründe zurückführen. Ein erster hat mit den negativen Erfahrungen zu tun, die in den 1970er Jahren mit Instrumenten wie der ökonomischen Globalsteuerung, der Bildungsplanung, der Verkehrsplanung, der integrierten Stadtplanung etc. gemacht wurden. Ein zweiter Grund betrifft die Infragestellung staatlicher Entscheidungshoheit durch den massiven gesellschaftlichen Protest im Rahmen ökologischer Konflikte der siebziger und frühen achtziger Jahre. Waren es zunächst umweltbezogene Standortfragen, z.B. Entscheidungen zum Bau atomarer Anlagen, zur Erweiterung von Flughäfen, zum Bau von Schnellstraßen oder von Müllverbrennungsanlagen, die zu intensiven Anwohnerprotesten, zu langwierigen Gerichtsverfahren und Planungsblockaden führten, so haben sich heute die Anlässe für entsprechende Blockaden multipliziert. Tendenziell werden alle mit Belastungen welcher Art auch immer verbundenen Standortentscheidungen von massiven Protesten betroffener Bürger begleitet. Der jederzeit mobilisierbare Protest von Anwohnern und Betroffenen, das dichte Netzwerk an zivilgesellschaftlichen Initiativen und das nicht weniger dichte Geflecht an Verbänden und Organisationen, die in den verschiedenen Feldern der Politik operieren, schaffen insgesamt ein Einspruchs- und Blockadepotential, aber auch entsprechende Mitgestaltungsbedürfnisse, die eine stärkere Einbindung gesellschaftlicher Gruppen und potentiell betroffener Bürger in kooperative Aushandlungsprozesse nahe legen.

Drittens ergeben sich staatliche Steuerungsprobleme nicht nur aufgrund mangelnder Akzeptanz staatlicher Entscheidungen durch die Bürger. Sie entstehen vielmehr sehr viel alltäglicher im Rahmen der verschiedenen vertikalen und horizontalen Politikverflechtungen und der – mit steigender Regelungsdichte – wachsenden Abhängigkeit des Staats von den Steuerungsadressaten. Ob es um die Einführung der Verpackungsverordnung oder der Ökosteuer, ob es um Gesundheits- oder Rentenreform geht, immer hat es der staatliche Regulierer mit einem komplexen, heterogenen Akteursgeflecht zu tun, von dessen Kooperationsbereitschaft es zu einem großen Teil abhängt, ob die mit der Regelung

intendierten Effekte auch erreicht werden. So vollzieht sich sukzessive, nicht nur in der Praxis sondern auch in der Theorie, in den Modellvorstellungen staatlichen Handelns, eine deutliche Akzentverschiebung weg von hierarchischen Regulierungsformen, hin zu „horizontalen Verhandlungssystemen“ (Benz 1992). Staatliche Regulierungen müssen, so die wachsende Einsicht, an die Eigenlogik der jeweiligen Handlungssysteme und die darin befindlichen Interessen- und Motivlagen anschließen, um entsprechende Wirkung entfalten zu können. Staatlicher Politik wächst dabei mehr und mehr die Aufgabe eines „Moderators“ zu, der die gesellschaftlichen Selbststeuerungspotentiale zu aktivieren versucht (Mayntz/Scharpf 1995; Kenis/Schneider 1996).

Viertens wird der Abschied von der Vorstellung des Staats als hierarchischer Spitze und zentraler Steuerungsinstanz der Gesellschaft in den 1990er Jahren durch die öffentliche Globalisierungsdebatte noch einmal erheblich beschleunigt. Scheint bereits die Europäisierung die Möglichkeiten einer souveränen, nationalstaatlichen Regulierung gesellschaftlicher Prozesse erheblich einzuschränken, so werden diese, so die Befürchtung, durch die Folgen der wirtschaftlichen Globalisierung endgültig untergraben. Hier liefern empirische Analysen allerdings ein differenzierteres Bild. Pointiert formuliert kann man die ökonomische Globalisierung als einen Strukturbruch beschreiben, dessen Folge sowohl neue Konkurrenz- als auch Kongruenzprobleme für die Nationalstaaten erzeugen. Konkurrenzprobleme deshalb, weil sich die nationalstaatlichen Akteure in einem verschärften Wettbewerb um mobiles Kapital und die „besten“ Investitionsbedingungen befinden; Kongruenzprobleme deshalb, weil klassische nationalstaatliche Regulierungen nicht mehr den Raum der grenzüberschreitenden, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Aktivitäten abdecken können (Zürn 1998). Zwar haben sich in den bisher vorliegenden, empirischen Studien über die Folgen wirtschaftlicher Globalisierung weder die Prognosen über einen massiven Bedeutungsverlust der Nationalstaaten, noch die Befürchtungen über einen „race to the bottom“ zum Beispiel in der Sozialpolitik belegen lassen. Die strukturellen Herausforderungen der ökonomischen Globalisierung können aber unterschiedlich gut oder schlecht bewältigt werden. Die Studien zeigen, dass a) die Strategiefähigkeit nationalstaatlicher Akteure ein entscheidender Faktor für die erfolgreiche Bewältigung der Globalisierungsherausforderungen darstellt und dass b) diese Strategiefähigkeit in einem erheblichen Maße von der institutionellen Konstellation und von institutionellen Innovationsfähigkeit abhängt (Scharpf/Schmidt 2000).

Die zunehmende Europäisierung und Internationalisierung ehemals nationalstaatlicher Aufgaben und Handlungsfelder schafft insgesamt offensichtlich eine „neue Architektur von Staatlichkeit“ (Grande 1993), die eine Herausforderung an traditionelle Kategorien und Denkmuster des Politischen darstellt. Diese „neue Architektur“ ist nicht notwendigerweise gleichbedeutend mit einer Einschränkung nationalstaatlicher Handlungsmöglichkeiten; näher besehen kann sie diese sogar in bestimmten Konstellationen stärken (vgl. Moravcsik 1997). Generell aber gilt, dass sie – selbst dort, wo sie alternative Spielräume des Politischen eröffnet – neue, in komplexer Weise miteinander verworbene Politikebenen und Politikarenen entstehen lässt, die den Nationalstaat zu einem Akteur unter vielen macht, wenn auch zu einem wichtigen. Diese Entwicklungen gelten nicht nur für den Staat, sondern in ähnlicher Weise auch für westliche Gesellschaften, die zunehmend stärkere Züge des Trans-Nationalen aufweisen (Beck 2001; vgl. Mayntz 2000). In den Kapiteln soll zunächst auf den Stand und die Probleme der Globalisierungsforschung eingegangen werden. In einem zweiten Schritt skizziere ich die Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher Globalisierung, Staatlichkeit und empirischer Staatstätigkeitsforschung anhand dem Politikfeld der Umweltpolitik. Abschließend erläutere und begründe ich das Forschungsziel und das Untersuchungsdesign der vorliegenden Studie.

1.4.2 Was bedeutet Globalisierung?

Generell wird mit Globalisierung eine Entwicklung beschrieben, die sich durch eine Zunahme grenzüberschreitender Aktivitäten in den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Information und Kommunikation auszeichnet (vgl. Held et al. 1999; Zürn 1998). Ein Beispiel einer weit angelegten Definition ist dem Beitrag von Marianne Beisheim et al. zu entnehmen (1999), der Globalisierung als einen Prozess fasst, bei dem sich grenzüberschreitende Interaktionen intensivieren, Räume gesellschaftlichen Handelns über den Nationalstaat hinaus ausdehnen bzw. von Territorien loslösen und das gesellschaftliche Bewusstsein um die globalisierte Welt zunimmt.

Allerdings herrscht in der wissenschaftlichen Diskussion noch wenig Einigkeit darüber, welche Sachverhalte unter den Begriff der Globalisierung fallen, ob z.B. das Phänomen der wirtschaftlichen Globalisierung nur eine Weiterentwicklung und „Intensivierung [...] der allgemeinen Interdependenz“ in der Ökonomie seit den 1970er Jahren darstellt (Bernauer: 2000: 13; Hirst/Thompson 1996). Auch existieren sehr unterschiedliche Konzeptualisierungen über die Reichweite und die Intensität des Globalisierungsprozesses (vgl. Beisheim/Walter 1997 : 155). Während sich einige Autoren auf die Untersuchung der Veränderungen ökonomischer Prozesse beschränken (z.B. Hirst/Thompson 1996), betonen andere Autoren wie z.B. Michael Zürn die sektorale Mehrdimensionalität (Gewalt, Kommunikation, Kultur, Mobilität, Wirtschaft, Umwelt) der Prozesse (Zürn 1998; Beisheim et al. 1998). Autoren wie Michael Zürn (1998: 65/66) vermeiden in ihrer Analyse den Begriff der Globalisierung und ziehen stattdessen den Begriff der Denationalisierung, weil sich die oben skizzierten Entwicklungen nicht global feststellen, sondern sich hauptsächlich in der OECD-Welt finden lassen. Zudem bezieht sich Zürn konzeptionell auf die klassische Nationalismusforschung von Karl Deutsch und Eric Hobsbawm, in der Nation als „eine durch verdichtete Handlungszusammenhänge getragene politische Gemeinschaft, die in einem gegenseitig konstitutiven Verhältnis zum Nationalstaat steht“ verstanden wird (ebd.: 68).

Mit Michael Zürn (1998: 68ff) lassen sich drei Dimensionen unterscheiden, in denen Globalisierungsphänomene analysiert werden. In einer Tiefendimension bezieht sich der Begriff auf alle Praktiken, die global ausgerichtet sind. Globalisierung wird hier als historisch-epochale Transformation gedeutet, die in ein globales Zeitalter mündet (Albrow 1998). Bei Anthony Giddens (1996) bezeichnet Globalisierung die Intensivierung weltweiter sozialer Beziehungen mit der Folge, dass das Element der räumlichen Nähe nicht mehr als notwendige Bedingung für soziale Integration gilt: Soziale Beziehungen werden aus ihren lokalen Kontexten „entbettet“ und auf globaler Ebene neu geordnet.

In einer Breitendimension wird danach gefragt, welche Sektoren in besonderer Weise von der Globalisierung betroffen sind. In dieser Perspektive wird eine Entscheidung darüber getroffen, welcher Bereich für den Globalisierungsprozess entscheidend ist und im vorrangigen Interesse der Forschungsbemühungen stehen soll: So können z.B. kulturelle Prozesse (vgl. Robertson 1992) oder wirtschaftliche Entwicklungen (vgl. Altvater/Mahnkopf 1996) im Vordergrund der Globalisierungsforschungen stehen. Die Höhendimension bezieht sich auf die Frage, welcher Schwellenwert überschritten werden muss, damit von Globalisierung gesprochen werden kann. Hier lassen sich zwei Sichtweisen unterscheiden: Globalisierung kann einerseits als eine „Intensivierung der Interdependenz zwischen nationalstaatlichen Volkswirtschaften“ begriffen werden (Zürn 1998: 71). In diesem Verständnis wachsen zwar die gegenseitigen Abhängigkeiten, die Grenzen der verschiedenen nationalen Ökonomien bleiben aber deutlich unterscheidbar. In einer zweiten Sichtweise wird

Globalisierung verstanden als „Prozess, der die Bedeutung nationaler Volkswirtschaften auflöst und somit die Trennung zwischen Innen und Außen fragwürdig macht“ (ebd.).

In historischer Perspektive wird oft darauf hingewiesen, dass die Globalisierung kein vollkommen neues Phänomen darstellt. Zumindest lässt sich das Anwachsen von Migrationsströmen, die Zunahme im kulturellen Austausch oder auch die steigende Internationalisierung bzw. Verdichtung der Wirtschaftsbeziehungen als genereller Trend über mehrere Jahrhunderte historisch beobachten. In einigen wirtschaftshistorischen Abhandlungen werden die Entdeckung des amerikanischen Kontinents im Jahr 1492 oder die Weltumsegelung Vasco da Gamas im Jahr 1498 als historische Wasserscheide für die Aufnahme global orientierter Handelsbeziehungen dargestellt (Frank 1998: 52; Bentley 1999: 768f). Die langfristige Bedeutung der Entdeckungsreisen im 15. und 16. Jahrhundert für die Geschichte der Weltwirtschaft bestand zudem im weltweiten Transfer von Technologie, Pflanzen, Tieren, aber auch der Ausbreitung von Krankheiten. Das wirtschaftliche Potential dieser ersten Globalisierungswelle konnte allerdings nicht ausgereizt werden, da es an Besiedlung an den neuen Grenzen und an der Anlage des Kapitals aus Europa fehlte (O'Rourke/Williamson 2000: 25f.). Um von einer weitreichenden Globalisierung für diese Zeit sprechen zu können, wäre vor allem das Aufbrechen der damals bestehenden Handelsmonopole notwendig gewesen, die den weltweiten Austausch von Gütern kontrollierten. Zudem existierten keine Technologien, welche die Bewegung von großen Rohstoffmengen zwischen den Kontinenten – im Vergleich zu den binnenwirtschaftlichen Transportmöglichkeiten und Preisen – ermöglicht und verbilligt hätten. Erst damit hätte sich diese Form der Ressourcenallokation gelohnt und die binnenwirtschaftlichen Preise wären in signifikantem Maß vom internationalen Handel beeinflusst worden (ebd.). Diese Entwicklung setzte jedoch erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts ein und verstärkte sich insbesondere bis zum Ersten Weltkrieg (vgl. Rodrik 1997) und der darauf folgenden Weltwirtschaftskrise, die beide als Bruch in der Globalisierungsentwicklung gelten (vgl. Williamson 1996). Robert Gilpin (1987: 341ff.) verortet den entscheidenden Globalisierungsschub für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, angetrieben durch die erneute Expansion der internationalen Handels- und Investitionsbeziehungen, durch den Prozess der Entkolonialisierung und nicht zuletzt durch den wirtschaftlichen Aufstieg des nordöstlichen asiatischen Raumes.

Als forschungspraktisches Problem erscheint ebenfalls die mangelnde Unterscheidung zwischen den Charakteristika des Globalisierungsprozesses an sich und den Ursachen bzw. den Folgen der Globalisierung (Beisheim/Walter 1997: 157; Bernauer 2000: 29). Aus diesem Grund zieht zum Beispiel Thomas Bernauer (2000: 29) eine engere, auf die Ökonomie beschränkte Konzeption der Globalisierung vor, weil dies eine „klarere Unterscheidung von Ursachen und Wirkungen der Globalisierung auf der einen und den eigentlichen Globalisierungsprozessen auf der anderen Seite“ erlaubt. Trotz dieser wissenschaftlichen Distinktions- und Beobachtungsproblemen kristallisieren sich in der bisherigen Globalisierungsforschung drei Hauptfaktoren heraus, die als Motor der Globalisierung gelten.

- Ein erster Faktor besteht in den technologischen Innovationen, speziell in der Informations- und Kommunikationstechnologie, mit deren Hilfe zum einen die Finanztransaktionen erleichtert und beschleunigt, zum anderen die Distanzkosten gesenkt werden.
- Zweitens wird die Globalisierung vorangetrieben durch politische Entscheidungen wie der wirtschaftlichen Liberalisierung nach innen und außen (vgl. Lipsey 1995: 79; Reinicke 1998: 14f.).
- Der dritte Faktor bezieht sich auf den strukturellen Wandel innerhalb der Unternehmen: Während sich die Produktzyklen in den vergangenen Jahren deutlich

verkürzt haben, steigen gleichzeitig die Kosten für die Forschung und Entwicklung neuer Technologien. Unternehmen reagieren darauf mit der Bildung strategischer Allianzen zur Senkung der Kosten mit der Folge der Transnationalisierung des Unternehmensbereichs (Busch 2001).

Bei der Debatte über die Ursachen der Globalisierung gilt insbesondere die Frage als strittig, ob es sich dabei um einen exogenen Prozess handelt, der durch die Eigendynamik oder sogar Eigenlogik der technologischen und wirtschaftlichen Entwicklung angetrieben wird, oder ob es sich um einen endogenen, damit politisch gewollten und gesteuerten Prozess handelt: „These perspectives have structured the debates into the proponents of globalization as an autonomous force, as against those who regard it as politically driven and sustained.“ (Clark 1998: 483). So betonen Autoren wie Eric Helleiner (1994) die führende Rolle der Staaten bei der Globalisierungsentwicklung und betrachten die Liberalisierung der Märkte als intendierte Entscheidungen der staatlichen Akteure. Die offenen globalen Finanzordnungen der Gegenwart, so Helleiner, hätten nie ohne das Einverständnis und die Unterstützung entstehen können, deshalb sei der Prozess der ökonomischen Globalisierung auch reversibel. Auch Michael Zürn (1995: 149f.) sieht einen kausalen Zusammenhang zwischen dem Handeln staatlicher Akteure und der Verursachung von Globalisierungsprozessen, betont jedoch zugleich, dass die Liberalisierung der Märkte weniger als bewusste Entscheidung denn als nicht-intendierte Nebenfolgen staatlichen Handelns zu begreifen sind. Ursprünglich geschaffen, so die Argumentation Zürns, um Weltwirtschaftskrisen zu verhindern und den Staaten wirtschaftspolitische Spielräume zu gewähren, entwickelten die Institutionen des „embedded liberalism (Ruggie 1983) eine Eigendynamik, die für den Globalisierungsprozess – insbesondere den ökonomischen – einen entscheidenden Anteil hatten: „In dieser Sichtweise erscheint Globalisierung als ‚externer Effekt‘ staatlichen Verhaltens“ (Beisheim/Walter 1997: 162). In den neo-marxistischen Erklärungen wird die Globalisierung als Krisenphänomen des fordistisch organisierten Kapitalismus verstanden. Joachim Hirsch verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass weder ein „Masterplan“ noch ein einzelner gesellschaftlicher Akteur existierte, der diese Krise bewusst herbeiführte (Hirsch 1995: 89). Vielmehr ist die Krise des Fordismus den Gesetzen des Kapitalismus inhärent und nicht vom „internationalen Kapital strategisch inszeniert“ (ebd.). Die Reaktion auf diese Krise erscheint dann „im Kern in einer Rationalisierung und Flexibilisierung durch Globalisierung“ (ebd.: 90), d.h. Globalisierung ist einerseits Resultat der kapitalistischen Logik sowie „Ausdruck politischer Strategien“, die zwar neue Kapitalverwertungsbedingungen zum Ziel hatten, jedoch nicht eine umfassende Globalisierung wirtschaftlicher Strukturen und Prozesse (ebd. 104).

Neben der dargestellten konzeptionellen Dimension in der Globalisierungsforschung existiert die empirische Dimension, die gerade in den Forschungsarbeiten der vergangenen Jahre an Bedeutung gewonnen hat (vgl. Beisheim et al. 1999; Held et al. 1999; Hirst/Thompson 1996). Dabei geht es vornehmlich um die Frage, wie sich wirtschaftliche Globalisierung empirisch messen und ob sich auf Grundlage dieser Messungen ein qualitativer oder quantitativer Unterschied zwischen Internationalisierung und Globalisierung der Weltwirtschaft feststellen lässt (vgl. Hirst/Thompson 1996). Grundsätzlich sind bei der empirischen Messung der wirtschaftlichen Globalisierungsprozesse drei Trends zu beobachten. Feststellbar ist erstens eine Veränderung im Ausmaß der weltwirtschaftlichen Verflechtungen. Als Indikator für diese Entwicklung dient die Messung „grenzüberschreitender Ströme von Waren, Dienstleistungen und Kapital im Verhältnis zu den binnenwirtschaftlichen Strömen“ (Bernauer 2000: 30; vgl. Beisheim et al. 1999; Zürn 1998). Dabei zeigt sich, dass innerhalb der vergangenen 50 Jahre tendenziell der Außenhandel im Vergleich zur Binnenwirtschaft an Bedeutung gewonnen hat, d.h. im Bereich des Güterhandels ist ein deutliches Wachstum der Außenhandelsquoten zu verzeichnen. Weitere Indikatoren für diesen Trend sind der Zuwachs an Zunahme der grenzüberschreitenden

Kapitalbewegungen, hierbei insbesondere der Zuwachs an ausländischen Direktinvestitionen, der auch die wachsende Bedeutung multinationaler Unternehmen anzeigt. Zu den weiteren Indikatoren zählen der gestiegene Anteil des grenzüberschreitenden Handels innerhalb von Unternehmen (beträgt inzwischen 30% des Handelsvolumens), die Zunahme von transnationalen Produktionsketten, die globale Zunahme von Fusionen, von strategischen Allianzen sowie der zunehmende Integrationsgrad der Finanzmärkte, die sich territorial nicht mehr eindeutig zuordnen lassen. Als Indikatoren für die weltweite Integration des Kapitals dienen ebenfalls das Anwachsen der Eurogeldmärkte (seit Beginn der 1970er Jahre) sowie die Zinskonvergenzen. Eine empirische Tatsache ist zweitens, dass sich die Globalisierung geographisch betrachtet nicht über den gesamten Globus erstreckt, sondern weitgehend auf die westlichen Industriestaaten und deren Märkte beschränkt bleibt (vgl. Zürn 1998). Trotz der Ausdehnung der Marktwirtschaft auf ehemalige staatssozialistische Systeme ist die wirtschaftliche Globalisierung ein Phänomen, von dem die Ländern der Triade (USA, Europa, Japan) und die asiatischen Tigerstaaten (Taiwan, Korea, Singapur) profitieren, während die Entwicklungsländer (insbesondere die Staaten Afrikas) immer stärker von diesem Prozess abgekoppelt werden. In der empirischen Globalisierungsforschung zeigt sich drittens, dass sich die wirtschaftlichen Prozesse *en gros* immer noch im Inland abspielen: 95% der Investitionen sind inländische Investitionen und auch die multinationalen Unternehmen (MNU) operieren noch zu großer Zahl als „nationale Unternehmen mit internationalen Aktivitäten“ (Bernauer 2000: 34).

Aus diesen Zahlen den Schluss zu ziehen, dass die Globalisierung ein Mythos sei, weil es keine empirisch messbaren, einschneidenden Veränderungen gebe, ist jedoch aus zwei Gründen problematisch: Erstens weist der Weltmarkt (bezüglich der Dimensionen Finanzen, Handel, internationale Arbeitsteilung) seit den 1980er Jahren einen höheren Integrationsgrad auf als in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg, die oft als Maßstab für eine stark integrierte Weltökonomie herangezogen wird. Zweitens stellt sich weniger die Frage, ob heute ein vollständig integrierter Weltmarkt existiert, sondern vielmehr die Frage, wohin die Reise geht, insbesondere „ob Produkte und Produktionsfaktoren mobiler oder weniger mobil geworden sind.“ (Bernauer 2000 : 34). Pointiert formuliert besteht der Unterschied zwischen einer internationalisierten und globalisierten Wirtschaft darin, dass es nicht mehr nur darum geht, „national zu produzieren und international zu verkaufen“ (Wieland 1999: 13). Von den wirtschaftlichen Akteuren wird nun vielmehr erwartet, dass sie global wettbewerbsfähig auf Waren- und Kapitalmärkten und zugleich als Organisation in der Wertschöpfungskette global kooperationsfähig sind. „Nur wer wettbewerbsfähig ist, ist ein potenter Kooperationspartner, nur wer kooperationsfähig ist, erreicht das Niveau weltweiter Konkurrenzfähigkeit.“ Der ordnungspolitische Kern der Globalisierung im 21. Jahrhundert wird „durch die Ökonomisierung der Ressource Kooperation unter Wettbewerbsbedingungen charakterisiert sein.“ (ebd.: 14).

1.4.3 Globalisierung und Staat: Rückzug, Renaissance oder Rekonfiguration des Staates?

Selbstverständlich schlägt sich die Globalisierungsdebatte nicht nur im öffentlichen Diskurs, sondern ebenso in der sozialwissenschaftlichen Forschungsliteratur nieder. Generell wurde in der zu Beginn der 1990er Jahre einsetzenden globalisierungskritischen Diskussion danach gefragt, ob die Prozesse wirtschaftlicher Globalisierung effektives nationalstaatliches Regieren zunehmend behindern oder gar verunmöglichen. Die Exit-Option des mobilen Kapitals, so die gängige These, veranlasse die staatlichen Entscheidungsträger gerade in

weltmarktoffenen Ökonomien dazu, kostenträchtige politische Regulierungen zu lockern oder zu beseitigen, um Kapital und Investitionen anzulocken. Michael Zürn (1998) hat diese Entwicklung konzeptionell mit der Verschärfung der Konkurrenzbedingungen zwischen Nationalstaaten durch Denationalisierung oder Globalisierung beschrieben. Insbesondere für ökonomienahe Politikfelder wie die Sozial-, Steuer- und Umweltpolitik wurde ein weitgehender staatlicher Steuerungs- und Regelungsverzicht prognostiziert, sogar von einem dramatischen Bedeutungsverlust und gänzlichen Rückzug und des Staates aus dem Geschäft des Politischen war die Rede. Die britische Zeitschrift „Economist“ diagnostizierte: [The state's] powers over the price of money ... tax rates, industrial policy, the rate of unemployment, have been blown away". Kurz: Es ging um die Frage der politischen Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit des Nationalstaates im Zuge wirtschaftlicher Globalisierung. Die entscheidende Demarkationslinie in der sozialwissenschaftlichen Literatur verlief dabei zunächst zwischen jenen Autoren, die behaupteten, dass die Handlungsfähigkeit des Staates durch wirtschaftliche Globalisierungsprozesse abnehme, und jenen, die argumentierten, dass die staatliche Handlungsfähigkeit trotz Globalisierung bestehen bleibe.

Der Forschungsstand zum Thema Globalisierung und Staat ist im vergangenen Jahrzehnt enorm angewachsen (vgl. Berger 2000). Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist vor allem die Frage von Bedeutung, welche Folgen die Prozesse wirtschaftlicher Globalisierung für die Problemlösungsfähigkeit von Staaten und für die Formen moderner Staatlichkeit hat. Zu dieser Frage existiert mittlerweile ein erhebliches Maß an konzeptionellen Überlegungen, deren Ausgangspunkt das Konzept des modernen Staates ist, der in seinem Idealtyp durch das legitime Gewaltmonopol und hierarchische Struktur nach innen und durch Souveränität nach außen gekennzeichnet ist (Scharpf 1991).¹⁵ Mit dieser Charakterisierung sind zwei wesentliche Organisationsprinzipien moderner Staatlichkeit genannt. Eines davon bezieht sich auf die räumliche Organisation von Politik, d.h. auf das Prinzip der territorialen Organisation politischer Herrschaft im Nationalstaat. Das andere Organisationsprinzip betrifft die Mittel staatlicher Herrschaftsausübung nach innen, die im klassischen Sinne auf der Grundlage eines hierarchisch geordneten Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft gewählt werden. In einem weiteren Sinn gehören zu den wichtigsten Merkmalen von moderner Staatlichkeit (vgl. Weber 1921; Hintze 1962;¹⁶ Grande 1997; Benz, 2001)¹⁷ seine Eigenschaften als Territorialstaat, als Staatsbürgernation, als Leistungsstaat, als organisierte Entscheidungs- und Wirkungseinheit mit der legitimen Gesetzgebungskompetenz und dem legitimen Gewaltmonopol, als Verfassungsstaat, als demokratischer Staat und nicht zuletzt als bürokratisch organisierter Staat.

Ein zentrale These der Forschung zur Globalisierung und Staat ist, dass der so charakterisierte „moderne Staat“ Beginn des 21. Jahrhunderts an sein historisches Ende gekommen scheint (Grande 1997: 45). Als mitverantwortlich für die Erosion der staatlichen Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit nach innen und außen gilt insbesondere der Prozess ökonomischer Globalisierung (vgl. zusammenfassend Beisheim/Walter 1997; Berger 2000; Guillén 2001). Ökonomische Globalisierung lässt sich kurz definieren als ein Prozess, der durch die wachsende, gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit von Staaten gekennzeichnet ist, verursacht durch die Zunahme des grenzüberschreitenden Austauschs und der grenzüberschreitenden Produktion von Gütern, Dienstleistungen und Kapital (IMF 1997).

¹⁵ Scharpf, Fritz W. 1991: Der Staat am Ende des 20. Jahrhunderts. In: PVS, 32.

¹⁶ Hintze, Otto [1991] 1962: Wesen und Wandlung des modernen Staats. In: Ders., Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte. Hrsg. von Gerhard Oestreich, Göttingen, 470-502.

¹⁷ Grande, Edgar 1997: Auflösung, Modernisierung oder Transformation? Zum Wandel des modernen Staates in Europa. In: Grande/ Prätorius 1997.

Autoren wie Manuel Castels (1996) betonen, dass für diese Entwicklung die schnelle und umfassendere Verbreitung und Nutzung der Informationstechnologie entscheidend ist (Castels 1996: 92 ff.), andere sehen deren Hauptgrund in der politischen gewollten Liberalisierung der Finanzmärkte sowie in der dominanten neoliberalen Ideologie (Helleiner 1994; Scharpf 1991; Strange 1997). Angenommen wird, dass die zentrale Folge wirtschaftlicher Globalisierung in einer Neugewichtung zwischen der Institution des Marktes und der Institution des Staates (vgl. Boyer/Drache 1996) besteht, die beide spezifische Lösungsmechanismen für die verbindliche Regelung kollektiver Problemlagen, wie zum Beispiel der Bereitstellung und Regulierung knapper Güter, anbieten. Generell gilt hier, dass die Problemlösungsfähigkeit des Staates gegenüber den Auswirkungen der ökonomischer Transaktionen prinzipiell begrenzt. Der Staat kann die Aktivitäten des ökonomischen Systems weder kontrollieren, noch kann er mit den Krisen und Ungerechtigkeiten leben, die ein unkontrollierter Kapitalismus erzeugt (Scharpf 1997: 206). Dieses grundsätzliche Dilemma im Verhältnis von Politik und Ökonomie wird zusätzlich verschärft durch die ökonomische Globalisierung, die den Unternehmen die Möglichkeit verleiht, nationale Grenzen zu ignorieren, während politische Interventionen immer noch von den Grenzen des Territorialstaates abhängen (ebd.).

Generell herrscht weitgehend Einigkeit in der Forschungsliteratur über die Annahme, dass diese Entwicklung in den modernen Nationalstaaten zu wachsenden Inkongruenzen von Problemzusammenhängen und Problemlösungen führt (Zürn 1998; Grande/Risse 2000: 2). Allerdings fallen die Folgerungen über die wachsenden Inkongruenzen unterschiedlichen aus. Die Behauptung, wirtschaftliche Globalisierungsprozesse führten zu einer Schwächung oder sogar Erosion des Staates, wird in der Literatur im wesentlichen von zwei unterschiedlichen Strömungen repräsentiert: Die Vertreter der *Globalisierungsthese* (vgl. Benz 2001: 226 f.) behaupten, dass im Rahmen einer global vernetzten Wirtschaft die staatlichen Handlungsspielräume lediglich darin bestehen, den transnationalen Investoren möglichst günstige Bedingungen, d.h. einen geeigneten „Standort“ anzubieten, weil diese im Zuge der gestiegenen Faktormobilität über eine glaubhafte Exit-Drohung verfügen. Die Einschränkung der Staatsfunktion, marktkorrigierende Eingriffe in die wirtschaftlichen Aktivitäten vorzunehmen, führe zu einer Senkung des Regulierungsniveaus und der Standards öffentlicher Leistungen, insbesondere in den Politikfeldern der Sozial-, Steuer- und Umweltpolitik (vgl. Altwater/Mahnkopf 1996). Aufgrund einer zunehmenden ökonomischen Konkurrenzsituation zwischen den Nationalstaaten entwickle sich ein Wettbewerb um wirtschaftliche Investitionen und z.B. auf dem Feld der staatlichen Umweltpolitik eine De-Regulierungsspirale, ein „race-to-the-bottom“ und eine Konvergenz auf niedrigem Niveau. Letztendlich transformiere sich das Primat staatlicher Politik in ein Primat der Ökonomie mit der Folge eines Rückzugs des Staates aus allen entscheidenden Politikbereichen (Rosecrance 1996; Strange 1996). Wenn der Staat ein Interesse am eigenen politischen Überleben entwickle, ist er im Rahmen einer globalisierten Ökonomie dazu gezwungen, sich einen „nationalen Wettbewerbstaat“ zu transformieren (Hirsch 1995). Gleichzeitig ende die Dominanz der Nationalstaaten im internationalen politischen System und weiche einer Dominanz von gegenseitig konkurrierenden und kooperierenden, neo-feudalen Organisationen (Czerny 1995: 625). Wenn staatliche Politik noch wirkungsvoll sein wolle, gelinge dies nicht mehr auf nationaler, sondern allenfalls auf regionaler Ebene (Ohmae 1995).

Die Vertreter der *Politisierungsthese* diagnostizieren ebenfalls eine Erosion des Staates, machen aber andere Gründe dafür geltend. Aus ihrer Sicht ist für den Niedergang des Staates der Aufstieg von neuen transnationalen Bewegungen und Organisationen verantwortlich, die auf einer globalen Ebene agieren (Albrow 1998). Ordnet man die Spekulationen über die Globalisierungswirkungen in diesen Dimensionen ein (vgl. dazu Held/McGrew 2000), so zeigt sich, dass die Annahmen von dem Niedergang des Nationalstaates mit seiner ökonomisch ausgerichteten Reorganisation auf regionaler Ebene reichen (Ohmae 1995) bis

hin zur Spekulation einer Re-Politisierung, die in der Entwicklung eines „Transnationalstaates“ Beckscher Provenienz mündet (Beck 1997).

Globalisierungsskeptiker und deren wichtigste Vertreter Paul Hirst und Grahame Thompson (1996) bezweifeln generell die tatsächliche Wirkungsmacht der Globalisierungsentwicklung auf die Handlungsfähigkeit von Staaten. Aus ihrer Sicht ist zumindest die starke Globalisierungsthese ein Mythos. *Kritiker der Globalisierungsthese* verweisen demgegenüber darauf, dass die Deregulierungs- und Konvergenzthesen nicht der Wirklichkeit entsprechen, sondern dass eine erhebliche Varianz bei Umfang und Form der Regulierung besteht, die auf beträchtliche, verbliebene staatliche Handlungskapazitäten hinweisen (vgl. Bernauer 2000; Garrett 1998). Mithin sei gerade die Globalisierung dafür verantwortlich, dass der Staat die einzige Institution sei, die sowohl über die Macht als auch über die Legitimation verfüge, die für die Erbringung von Regulierungs- und Umverteilungsleistungen notwendig ist. Neben der Globalisierungs- und Politisierungsthese existiert eine vierte Antwort auf die Frage der staatlichen Reaktion auf die Herausforderungen ökonomischer Globalisierung: die *Transformations- bzw. Rekonfigurationsthese* (vgl. Jessop 2001: 139). Dabei geht es nicht um die Frage, ob die wirtschaftliche Globalisierung den modernen Staat zum Rückzug zwingt oder ihn gar überflüssig macht, sondern es geht um die Frage, wie moderne Staaten auf die wirtschaftlichen Herausforderungen des beginnenden 21. Jahrhunderts reagieren. Kurz: Es geht nicht um die Frage eines vermeintlichen Niedergang des Staates, es geht vielmehr um die Frage der Transformation von Staatlichkeit im Zuge wirtschaftlicher Globalisierungsprozesse und der immer wichtigeren Rolle der strukturellen Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen der internationalen Konkurrenz (Jessop 1994; Evans 1997: 87). Zu den wichtigsten, konzeptionell fundierten Thesen über die innerstaatliche Dimension der Transformation gehört jene von Bob Jessop (1994), der die Veränderung als Übergang vom „Keynesianischen Wohlfahrtsstaat“ in den „Schumpeterschen Workfare Staat“ charakterisiert oder jene von Joachim Hirsch (1995) der den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat auf dem Weg zu einem „nationalen Wettbewerbsstaat“ sieht. Formeln wie die „postnationale Konstellation“ von Jürgen Habermas (1998; vgl. Habermas 1992: 633ff.) oder „Regieren jenseits des Nationalstaats“ von Michael Zürn (1998) geben insbesondere konzeptionelle Anhaltspunkte für die Veränderung von Staatlichkeit in der territorialen Dimension. Wenn also die Kernprämissen von Politik im nationalstaatlichen Rahmen erodieren (hierarchische zentrale Steuerung nach innen, relative Kontrolle über die territoriale gebundene Ökonomie), stellt sich die Frage, welche Handlungsmuster und Handlungsebene an Stelle des alten nationalstaatlichen Prinzips treten. In einem weiteren Sinne stellt sich letztlich damit die Frage nach der Veränderung von Staatlichkeit (Héritier, 1994), pointierter der Veränderung von *Nationalstaatlichkeit*. Die These der Transformation bzw. Rekonfiguration von Staatlichkeit ist erkenntnisleitend für diese Arbeit. Ziel der Studie ist, diese These am Beispiel staatlicher Umweltpolitik *empirisch* zu belegen, d.h. eine Antwort zu geben auf die Frage der Art der Transformation sowie auf ihre wichtigsten Gründe. Darüber hinaus sollen mögliche Konsequenzen für die weitere Theoriebildung zum Thema Staatlichkeit aufgezeigt werden.

1.4.4 Wirtschaftliche Globalisierung und nationalstaatliche Umweltpolitik

Die Debatte um die Auswirkungen ökonomischer Globalisierung hat in den vergangenen Jahren die Aufmerksamkeit auf den Zusammenhang zwischen staatlichen umweltpolitischen Regulierungen und ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit gelenkt. Auf der politischen Ebene hat sich dieser Einfluss vor allem in Deutschland mit der sogenannten „Standortdebatte“ bemerkbar gemacht. In der politikwissenschaftlichen Diskussion fand diese Debatte z.B. einen begrifflichen Niederschlag mit der These von der Transformation des klassischen nationalen Wohlfahrtsstaates in einen „nationalen Wettbewerbsstaat“ (Hirsch 1995). Allgemein ist das Konzept der Wettbewerbsfähigkeit ökonomisch nicht unumstritten (Jenkins 1998), aber besonders problematisch und wissenschaftlich umstritten ist die Frage, wie die Kategorie der Wettbewerbsfähigkeit auf nationalstaatlicher Ebene gewinnbringend umzusetzen ist. Der Ökonom Paul Krugmann (1994: 44) kritisiert die Einbeziehung dieser Kategorie auf die nationalstaatliche Ebene, da nicht Staaten sondern Unternehmen gegeneinander konkurrieren: „Competitiveness is a meaningless word when applied to national economies. And the obsession with competitiveness is both wrong and dangerous.“ Michael Porter (1991: 6) dagegen hält es für sinnvoll, diese Kategorie auf Nationalstaaten zu übertragen mit dem Argument, die nationale Produktivität sei ein angemessener Indikator zur Messung von Wettbewerbsfähigkeit: „The only meaningful concept of competitiveness at the national level is national productivity. A rising standard of living depends on the capacity of a nation’s firms to achieve high levels of productivity and to increase productivity over time.“ (Porter 1990: 6). Trotz dieser skizzierten Widersprüche, die im wissenschaftlichen Umgang mit der Materie entstehen, ist entscheidend, dass die Kategorie der Wettbewerbsfähigkeit Eingang in die politische Berichterstattung und Diskussion fand, damit *öffentlichkeitswirksam und relevant für den politischen Prozesse* wurde.¹⁸

1.4.5 Das Politikfeld: Umweltpolitik als regulativer Politiktypus

Die Form der Typologisierung von Politikfeldern wurde von Theodor Lowi (1964) entwickelt, der zwischen regulativer, distributiver und redistributiver Politik unterscheidet. Regulative Politik wird definiert als eine Form politischer Intervention, mit der private Marktakteure vom Staat beaufsichtigt und kontrolliert werden. Ihr zentrales Steuerungsmedium ist das Recht, zu ihren wichtigsten Instrumenten zählen Gebote, Verbote und Anreizprogramme (vgl. Lütz 2002: 23). Im Unterschied zur distributiven und redistributiven Politik spielt der Einsatz finanzieller Mittel bei ihr eine geringe Rolle. Nach Giandomenico Majone (1997: 143) hat die regulative Politik die einstige Dominanz distributiver bzw. redistributiver Staatsinterventionen in den europäischen Staaten nach und nach verdrängt. Zu den Aufgaben regulativer Politik gehören der Bereich Regelbildung, Regelüberwachung und Sanktionierung von Regelverstößen. Nach Susanne Lütz (2002: 23f.) lassen sich die Organisationsformen regulativer Politik zwischen dem hierarchischen Regulierungsstaat einerseits und der gesellschaftlichen Selbstregulierung andererseits einordnen. Im Prinzip werden zwei Regulierungstypen unterschieden: Die marktschaffende Regulierung und die marktkorrigierende Regulierung. Im Bereich der marktschaffenden

¹⁸ So z.B. folgende Schlagzeile in der Süddeutschen Zeitung: „Für den Standort Deutschland werden schlechte Noten Mode“ (SZ 1996, 31. Mai : 26). Bestärkt wird diese Entwicklung unter anderem durch die Arbeit transnationaler Organisationen wie dem World Economic Forum und dem International Management Development, die jährlich ein „World Competitiveness Yearbook“ herausgeben, das als Benchmarking-Instrument für die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität von Nationalstaaten dienen soll.

Regulierung geht es im Kern um die Schaffung von effizienten Märkten bzw. dem Abbau von wettbewerbsfeindlichen Konstellationen (wie zum Beispiel den Missbrauch von Monopolstellungen). Im Gegensatz dazu steht die marktkorrigierende Regulierung, deren zentrale Aufgabe im Schutz der Verbraucher vor negativen Externalitäten der Marktteilnehmer besteht (vgl. König/Dose 1993: 34f). Regulative Politik ist in solchen Fällen mit dem Ziel verbunden, die potentiellen oder vorhandenen Externalitäten bei den Akteuren zu internalisieren, was konkret bedeutet, die Verursacher externer Effekte dazu zu bewegen, die Kosten für die Verhinderung oder die Beseitigung von Schäden zu tragen.

Der Bereich Umweltpolitik lässt sich typologisch der regulativen Politik zuordnen. Zu den wichtigen Umweltregulierungen gehören z.B. rechtliche Genehmigungen oder Verbote, Sicherheitsauflagen, die Festsetzung technischer Normen oder Überwachungsmaßnahmen. Für die Notwendigkeit umweltpolitischer Regulierungen gibt es mehrere theoretische Zugänge. Ein zentraler Ansatz ist die Theorie der negativen Externalitäten (vgl. Stavins 1998). Ökonomische Prozesse der wirtschaftlichen Akteure können negative Externalitäten zum Beispiel durch den Verbrauch ökologisch knapper Ressourcen oder durch Emissionen verursachen, die das ökologische System und damit auch den Menschen schädigen (Doyle/McEachern 1999: 130 ff.; Jänicke et al. 1999: 22f.). Die Kosten, die diese Externalitäten verursachen, werden in der Regel auf die Gesellschaft umgelegt. Prinzipielles Ziel der umweltpolitischen Regulierung ist damit die Milderung oder Vermeidung dieser Form von Externalitäten. Umweltpolitische Regulierung als Form der politischen Steuerung kann damit verstanden werden als teilweise und vollständige Internalisierung von Kosten, die bei der Nutzung bzw. dem Verbrauch von Umwelt entstehen (Jenkins 1998; Baumol/Oates 1988). Eine theoretische Möglichkeit diese Externalitäten aufzuheben oder zu mildern liefert die Transaktionskostenökonomie mit dem Coase-Theorem (Coase 1960) das postuliert, dass mit Hilfe von Verhandlungen privater Akteure die entstehenden Externalitäten internalisiert werden können und deshalb keine staatlichen Interventionen notwendig sind (vgl. Scharpf 1991). Aus der Sicht der Theorie der öffentlichen Güter (vgl. Ostrom 1990) zeichnen sich Umweltgüter (wie alle öffentlichen Güter) durch ihre Nicht-Ausschlussfähigkeit (*non-excludability of consumption*) und Nicht-Teilbarkeit (*non-rivalry of consumption*) aus. Umweltprobleme ergeben sich dann vor allem daraus, dass die Umwelt ein freies Gut ist, das sich jeder kostenlos aneignen kann (*common-good-* oder „Allmende“-Problem). Die Nicht-Teilbarkeit von öffentlichen Gütern ist dabei der Grund für den Mangel an Angebot, deren Nicht-Ausschlussfähigkeit die Ursache für deren Übernutzung (Holzinger 2000: 3). Diese Eigenschaft von Umweltgütern belässt sie unbeeinflusst vom Preissystem, d.h. Konsumenten und Produzenten müssen sich in ihrem Verhalten nicht am Preis ausrichten. Das Preissystem reagiert damit nicht auf jene Kosten, die durch Umweltverschmutzung erzeugt werden und auch nicht auf die Verknappung des Angebots von Umweltgütern, d.h. die Preise geben nicht die wahren Kosten wieder. Da die Marktmechanismen also kaum oder nur unter sehr speziellen Bedingungen greifen, bildet diese kurz dargestellte Form von Marktversagen den legitimatorischen Hindergrund für politische Steuerung oder Regulierungen.

1.4.6 Wirtschaftliche Globalisierung, nationale Wettbewerbsfähigkeit und Umweltpolitik: Theorien und Thesen

Zu den Gemeinplätzen der umweltpolitischen Diskussion gehört die These, dass die Ökonomie der „natürliche Feind“ der Ökologie sei. Umweltpolitische Regulierungen, so die gängige Annahme, verursachen den Unternehmen zusätzliche Kosten, die durch die Preise an die Verbraucher weitergegeben werden, was letztlich zu einer reduzierten Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen führe. Jede konkrete oder potentielle Reduzierung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen bedrohe aber auch die Wettbewerbsfähigkeit von ganzen Volkswirtschaften. Folgt man diesem Kalkül, so muss sich dieser doppelt negative Kausalzusammenhang zwischen Ökonomie und Ökologie unter den Bedingungen einer globalisierten Ökonomie verschärfen, da sich die klassischen Industrie- und Wohlfahrtsstaaten nationaler Prägung aufgrund weltwirtschaftlicher Prozesse in Wettbewerbsstaaten transformieren (Cerny: 1995). Die These lautet dann: Gerade im Zuge der ökonomischen Globalisierung gefährden kostenerzeugende umweltpolitische Regulierungen die zunehmend wichtigere internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, letztlich auch von ganzen Volkswirtschaften (OECD: 1998: 18). Um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten oder zu steigern, so wird dann gefolgert, reduzieren Staaten ihre umweltpolitischen Tätigkeiten und es kommt zum Verzicht auf Regulierungsmaßnahmen oder gar zu umweltpolitischen Deregulierungen. Auf der Ebene der internationalen Zusammenarbeit müssten zur Sicherung von Wettbewerbsvorteilen demnach bei geplanten Umweltvereinbarungen vermehrt kooperationsfeindliche Strategien wie z.B. das „Trittbrettfahren“ auftreten.

Theoretisch betrachtet kann die Umweltpolitik drei, teilweise konträre, ökonomische Funktionsweisen haben: Die einen davon lautet, dass hohe umweltpolitische Standards die globale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen oder Wirtschaftssektoren zumindest beeinträchtigen können, die andere, dass strikte Standards unter bestimmten Bedingungen die Wettbewerbsfähigkeit stärken, da sie die Unternehmen zu Innovationen und damit auch effizienterer Wirtschaftsweise nötigen. Drittens können umweltpolitische Standards dazu verwendet werden, ausländische Konkurrenten vom nationalen Markt fernzuhalten.

In der klassischen Sichtweise wird allgemein ein negativer Zusammenhang zwischen umweltpolitischer Regulierung des Produktionsprozesses und ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit unterstellt: Umweltpolitische Regulierungen sind kostenintensiv, produktivitätsfeindlich und behindern damit die Unternehmen beim Kampf um eine konkurrenzfähige Position im internationalen Wettbewerb (so z.B. Jaffe et al. 1995; Barbera/McConnell 1990; Gallop/Roberts 1983; Jorgenson/Wilcoxon 1990). Folgt man dieser Sicht, so müsste die ökonomische Globalisierung die Wahrscheinlichkeit effektiver Regulierungspolitik im Bereich Umwelt drastisch reduzieren, da der Wettbewerb unter den Nationen um günstige ökonomische Rahmenbedingungen, insbesondere der Wettbewerb um Investitionen die Regierungen praktisch dazu zwingt, Umweltregulierungen zu lockern oder ganz zu beseitigen. Dies würde zum Stillstand der Regulierungstätigkeit oder gar zur Senkung des umweltpolitischen Regulierungsgrades führen. Begründet wird diese Hypothese mit der Aussage, dass umweltpolitische Regulierungen den Unternehmen additive „Compliance“-Kosten aufbürden, die in einer globalisierten Ökonomie auf mikroökonomischer Ebene erheblichen Wettbewerbsnachteile und mangelnde Konkurrenzfähigkeit erzeugen und damit schließlich die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft reduzieren.¹⁹ Makroökonomisch verschärft und damit wirtschaftspolitisch problematisch wird diese Konstellation unter

¹⁹ Vgl. dazu z.B. Tijong (2000)

anderem deshalb, weil sich die Unternehmen – wiederum aufgrund der Auswirkungen ökonomischer Globalisierung – ihre Produktionsstandorte unter dem Aspekt der z.B. umweltpolitischen Regulierungsstandards relativ frei auswählen können. Folgt man diesem Kalkül, so muss sich dieser doppelt negative Kausalzusammenhang zwischen Ökonomie und Ökologie unter den Bedingungen einer globalisierten Ökonomie unweigerlich verschärfen, da sich die klassischen Industrie- und Wohlfahrtsstaaten nationaler Prägung aufgrund weltwirtschaftlicher Prozesse in Wettbewerbsstaaten transformieren (Cerny 1995), denn jede Art von Kostenunterschied auf nationaler Ebene wird sogleich in unterschiedliche Wettbewerbsnachteile „übersetzt“ (Golub 1998 : 4). Die These lautet dann: Gerade im Zuge der ökonomischen Globalisierung gefährden kostenerzeugende umweltpolitische Regulierungen die zunehmend wichtigere internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, letztlich auch von ganzen Volkswirtschaften (dazu zusammenfassend: OECD 1998: 18). Die Unternehmen nützen die gestiegenen Exit-Optionen, um ihre Kosten zu minimieren. Kurz: aus der Verschärfung der internationalen Wettbewerbssituation folgt entweder eine Flucht der Unternehmen in kaum regulierte Gebiete oder eine Entschärfung der umweltpolitischen Regulierungsstandards – ein sogenannter „*race to the bottom*“.²⁰

Die Gegenhypothese lässt sich in zwei Varianten aufteilen: die eine davon besagt, dass die ökonomische Globalisierung keine signifikanten Auswirkungen auf das Verhalten von Nationalstaaten im Bereich umweltpolitischer Regulierung habe. Michael Porter und Claas van der Linde gehen in der zweiten Variante noch einen Schritt weiter, indem sie behaupten, dass gerade unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung umweltpolitische Regulierungen notwendig sind, da sich die Unternehmen aufgrund von Umweltauflagen innovativ verhalten müssen, womit konsequenterweise die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und nationaler Ökonomien gefördert wird: „Strict environmental regulations do not inevitably hinder competitive advantage; indeed they often enhance it“ (Porter 1991: 168; Porter/ van der Linde 1995). Diese sogenannte Porter-Hypothese bildet den Ausgangspunkt der Debatte der 1990er Jahre über das Verhältnis von umweltpolitischer Regulierung und ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit (Clinch 2000: 226).

Die dritte Hypothese über die ökonomische Funktionsweise von umweltpolitischen Regulierungen lautet, dass striktere Produktstandards in einem Land andere Länder dazu zwingen können, jene zu adaptieren, weil sie ansonsten ihren *Marktzugang* zu wohlhabenden, aber hochregulierten Volkswirtschaften und zugleich wichtigen Absatzmärkten verlieren (Vogel 1997). Regulierungen beeinflussen selten alle Produzenten in der gleichen Art und Weise: üblicherweise bevorteilen sie einige Firmen und benachteiligen dafür andere. Manche Regulierungen schaffen für ein Binnenunternehmen deshalb einen kompetitiven Vorteil, weil sie es für ausländische Produzenten schwerer machen, ihre Produkte zu verkaufen. Da die Wettbewerbsfähigkeit stark von den Ex- und Importraten abhängt, ist die Chance durchaus hoch, dass Nationalstaaten oder Staatenverbunde wie die EU versuchen werden, die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft durch protektionistisch zu sichern (Krugmann 1994), indem sie die Umweltstandards heben.

1.4.7 Empirischer Forschungsstand: Globalisierung und nationalstaatliche Umweltpolitik

Obwohl die Anzahl der politik- und sozialwissenschaftlichen Forschungen zum Thema Globalisierung und Staatlichkeit in den vergangenen Jahren enorm gestiegen sind, ist die

²⁰ Vgl. dazu z.B. Revesz (1992).

Frage der Auswirkungen von Globalisierung auf die Formen moderner Staatlichkeit noch empirisch nicht hinreichend erforscht. Dieses Defizit hat in erster Linie damit zu tun, dass ein großer Teil der Globalisierungsforschung sich bis Mitte der 1990er Jahre vorwiegend auf theoretisch-hypothetischer Ebene mit dem Thema befasst hat. Empirische Studien mit ländervergleichender Perspektive liegen mittlerweile vor allem auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik vor (Scharpf/Schmidt 2001). Auf dem Feld der Umweltpolitik bilden solche Studien bisher eher die Ausnahme. Bezogen auf das Thema des Verhältnisses von Umweltpolitik und Globalisierung lässt sich feststellen, dass ein erheblicher Teil der empirischen Untersuchungen aus wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen stammt. Den zentralen Anstoß zu dieser Debatte lieferten sicherlich Michael Porter und Claas van der Linde mit der These, dass gerade unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung umweltpolitische Regulierungen notwendig sind, da sich die Unternehmen aufgrund von Umweltauflagen innovativ verhalten müssen, womit konsequenterweise die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und nationaler Ökonomien gefördert wird (Porter/van der Linde 1995). Strenge umweltpolitische Regulierungen, so Porter, „do not inevitably hinder competitive advantage; indeed they often enhance it“ (Porter 1991: 168). Kernproblem der Studien von Porter ist jedoch vor allem, dass seine Aussagen weitgehend normativer Natur sind und die empirischen Ergebnisse eher mager ausfallen. Zudem steht bei den wirtschaftswissenschaftlichen Studien vor allem die Frage im Vordergrund, ob umweltpolitische Regulierungen einen negativen Einfluss auf wirtschaftliche Aktivitäten haben. Diese Studien sind im Kern von der theoretischen Überlegung geleitet, dass industrialisierte und (umweltpolitisch) hochregulierte Volkswirtschaften einen Produktionsnachteil erleiden und deshalb einen geringeren Exportquote verzeichnen. Staaten mit laxer umweltpolitischer Regulierungen müssten demzufolge die Position der hochregulierten Volkswirtschaften übernehmen (Maglia/Sasson 2000: 205). Diese Annahme wird aber nicht durch die bisher vorhandenen Fakten belegt. Generell konnten die bisher vorliegenden empirischen Studien kaum Belege dafür finden, dass staatliche Umweltregulierungen signifikante Effekte auf die Handelsbilanzen der Industriestaaten haben (Low/Yeats 1992; Grossman/Krueger 1993; Maglia/Sasson 2000: 205). Bei der Untersuchung der Umweltregulierungen, die die meisten Industriestaaten in den 1960er und 1970er Jahren einführen, kommt z.B. Tobey (1990) zum Schluss, dass umweltpolitischen Maßnahmen keinen messbaren Einfluss auf den internationalen Handel hatten, dass aber auch kein signifikant positiver Effekt dieser Regulierungen auf die Innovationstätigkeit der Industrie festzustellen ist. Auch bei Bartik (1988) lassen sich keine statistisch signifikanten Belege für einen Zusammenhang von Umweltregulierungen und wirtschaftlichen Standortentscheidungen finden. Ebenso kommen Scholz und Stähler (1999) in ihrer empirischen Studie zu einem ähnlichen Ergebnis und bezeichnen die Diskussion um den positiven oder negativen Einfluss umweltpolitischer Regulierungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit provokant als „Pseudo-Debatte“ (1999: 140). Seit Beginn der 70er Jahre, so die Autoren, gibt es Versuche, empirische Belege für diese Auswirkungen zu finden, die Aufgabe hat sich jedoch als sehr schwierig und die Ergebnisse haben sich als wenig aussagekräftig erwiesen. Messprobleme spielen dabei eine Rolle, eine andere dagegen die Tatsache, dass die Ausgaben für die Umwelt nur eine geringe Summe ausmachen, auf makro- und mikroökonomischer Ebene. Ein weiteres Problem stellt sich dar als die Schwierigkeit, die Implementation der Umweltregulierungen zu untersuchen. Der relevante Faktor für die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Industrien ist der relative Kostenvorteil zwischen unterschiedlichen Standorten (Scholz/Stähler 1999: 135f.). Eine mögliche Erklärung dafür, dass empirische Untersuchungen bisher nur vernachlässigenswerte Effekte umweltpolitischer Regulierungen auf die Kostenstrukturen gefunden haben, kann damit zu tun haben, dass diese Regulierungen in vielen Industriestaaten Ergebnis von internationalen Verhandlungen und Verträgen sind und deshalb etwa gleichzeitig und

gleichartig implementiert wurden. Gray (1997) dagegen behauptet, dass umweltpolitische Regulierungen ein wesentliches Kriterium für Standortentscheidungen von Produktionsanlagen darstellen. Mit dieser Feststellung gehört er allerdings zu den Ausnahmen in der Forschungslandschaft (Clinch 2000: 226).

Aus der Durchsicht der Untersuchungen zum Verhältnis umweltpolitischer Regulierungen und Wettbewerbsfähigkeit lässt sich generell feststellen, dass umweltpolitische Regulierung keinen signifikanten Einfluss auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit haben (Barker/Köhler 1998; Clinch 2000: 226 ff.). Für die Annahme, dass diese Regulierungen zu Standortverlagerungen führen gibt es kaum Belege, ebenso wenig für die These, dass umweltpolitische Regulierungen die Ansiedlung von neuen Unternehmen verhindern: „In terms of plant shifting to ‚pollution havens‘, that is countries which have less stringent pollution control regulations, evidence is scanty and anecdotal“ (Sprenger 1998: 220). Erklären lässt sich die weitgehende Irrelevanz von Umweltregulierungen auf Investitionsentscheidungen schlicht dadurch, so Sprenger weiter, dass die Kosten der umweltpolitischen Regulierungen in den meisten Sektoren nicht hoch genug sind um andere Kriterien für Investitionsentscheidungen aufzuwiegen (ebd.: 223). Mehrere Studien zum Thema Standortwahl in Deutschland haben ergeben, dass vor allem folgende Faktoren für die Entscheidung maßgebend sind: Marktzugang, Angebot an Rohstoffen, Lohnkosten, politische Stabilität, Infrastruktur und Transportkosten: „Surveys of German and Japan foreign direct investment did not even include environmental considerations as a reason to invest abroad.“ (ebd.). Umweltpolitische Regulierungen können sich sogar als positiver Faktor für Investitionsentscheidungen erweisen, da hohe Umweltstandards es den Unternehmen z.B. erleichtern, qualifiziertes Personal zu rekrutieren (ebd.: 225).

Das Fazit der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung lässt sich in drei Punkten festhalten: Erstens sind Kostensteigerungen durch Umweltregulierungen in der Regel sehr niedrig, sowohl auf dem sektoralen als auch auf dem nationalen Level. Zweitens lässt sich keine signifikante Reduzierung des volkswirtschaftlichen Outputs durch umweltpolitische Regulierungen nachweisen, auch wenn für einzelne Sektoren Ausnahmen gelten mögen. Und drittens gibt es auch in Bezug auf den internationalen Handel kaum empirische Belege für einen statistisch aussagekräftigen Effekt von umweltpolitischen Regulierungen. Allerdings lassen sich diese Aussagen nur bedingt generalisieren, denn der Einfluss umweltpolitischer Regulierungen ist natürlich abhängig von dem Ausmaß der branchen- oder industriebezogenen Weltmarktkonkurrenz. Einräumen lässt sich ebenfalls, dass die vorliegenden Daten möglicherweise eine zu ungenaue Basis für die vorgenommenen Messungen und Aussagen bieten (Jaffe et al. 1995; Barker/Köhler 1998: 9).

Bei den politikwissenschaftlichen Studien geht es primär um die Frage, ob die Prozesse wirtschaftlicher Globalisierung zu einer Aufweichung nationalstaatlicher, umweltpolitischer Regulierungen führen. Dabei kommt David Vogel (1997) zu dem Ergebnis, dass die zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtungen nicht zu einer Aufweichung der nationalen Umweltstandards und zu einem Wettlauf nach unten geführt. Im Gegenteil: Obwohl sich in jeder wichtigen Industrienation die internationale Handelsbilanz signifikant gesteigert hat, wurden die Umweltregulierungen in allen Industrienationen und in auch manchen Transformationsstaaten zunehmend strikter (Vogel 1997: 556). An dieser Stelle, so Vogel, lässt sich das Phänomen des sogenannten „California-Effekts“ beobachten: Generell bezeichnet dieser das Ansteigen der Regulierungsstandards zwischen kompetitiven politischen Rechtssprechungen. Das Ansteigen der Standards – oder der „*race to the top*“ – lässt sich prinzipiell auf zwei Arten erklären (Vogel 1997: 560f.): Erstens können strikte Regulierungen Absatzmärkte für den Export von spezialisierter Umwelttechnologie und – ausrüstung schaffen. Auch wenn diese Märkte nicht groß sind (sie machen in den USA z.B.

nur ein halbes Prozent der Exporte aus) können sie für bestimmte Sektoren wichtig sein und zur Marktführerschaft in diesen Bereichen beitragen. Zweitens können striktere Produktstandards in einem Land andere Länder dazu zwingen, jene zu adaptieren, weil sie ansonsten ihren Marktzugang zu reichen, aber hochregulierten Volkswirtschaften verlieren. Regulierungen beeinflussen selten alle Produzenten in der gleichen Art und Weise: Üblicherweise bevorteilen sie einige Firmen und benachteiligen dafür andere. Manche Regulierungen schaffen für ein Binnenunternehmen deshalb einen kompetitiven Vorteil, weil sie es für ausländische Produzenten schwerer machen, ihre Produkte zu verkaufen. Allerdings gilt das Argument von Michael Porter (Erhöhung der Kompetitivität durch Umweltregulierungen aufgrund des „*re-engineering*“ von Technologien) nach Ansicht von Vogel nur für einzelne Unternehmen, nicht aber für gesamte Ökonomie (Vogel 1997: 560). An diesem Punkt fehlt es, so die Kritik, der Hypothese Porters an empirischer Unterstützung: Es gibt keine Evidenz für einen systematischen Zusammenhang zwischen Umweltstandards und Wachstumsraten auf nationaler Ebene.

Martin Jänicke und Helmut Weidner (1997a) kommen in ihren Untersuchungen zu einem ähnlichen Befund: Generell, so die Autoren, ist in den europäischen Industriestaaten kein *race to the bottom* bei den umweltpolitischen Regulierungen festzustellen. Die Existenz von Pionierländern dient den beiden Autoren als Hauptbeleg gegen das Argument der umweltpolitischen „Globalisierungsfalle“ (Jänicke/Weidner 1997a). Auch kam es bisher weder zu massenhaften, die Gesamtwirtschaft gefährdenden Verlagerung von Produktionsstandorten. Damit lässt sich prinzipiell sagen, dass die Umweltpolitik nicht dem *Delaware-Syndrom* unterworfen ist, das sich z.B. bei der Steuerpolitik auf mobile Steuerquellen bemerkbar macht: Umweltpolitik ist kein Globalisierungsverlierer. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass gerade die in den Weltmarkt stark integrierten, kleinen Nationalstaaten Europas (skandinavische Länder, Alpenrepubliken, Niederlande) eine herausgehobene und auch global einflussreiche Vorreiterrolle in der Umweltpolitik spielen (vgl. Lieferink/ Andersen 1998: 254ff.). Nationale Pionierleistungen können auch als technologische Stimulanz auf die eigene Ökonomie wirken, wichtig ist nur, dass sie die Erfordernisse der Industrie mitberücksichtigt: Damit zeichnet sich erfolgreiche Umweltpolitik nach Jänicke und Weidner insbesondere daran aus, dass es ihr die gelingt den Pfad der Nullsummenspiele zwischen Ökonomie und Ökologie zu verlassen und „win-win“ – Situationen herzustellen. Belegt werden kann diese These mit der empirischen Tatsache, dass Erfolge im Umweltschutz parallel zu Erfolgen auf dem Arbeitsmarkt erzielt werden können (so z.B. Niederlande, Dänemark, Südkorea). Die Studie zeigt darüber hinaus, dass nationale Vorreiterpolitik eine eher steigende Bedeutung gewinnt. Pioniere sind in der Regel kleine Länder mit hoher Weltmarktabhängigkeit. Ebenso zeigt sich, dass eine aktive Umweltpolitik eine für die Wirtschaft stimulierende Wirkung besitzen kann. Zwar ist der Nationalstaat geschwächt durch ökonomische Globalisierungsprozesse, er kann sich aber zugleich immer weniger schützen gegen die internationalen Tendenzen des Umweltschutzes (Jänicke/Weidner 1997a). Zudem sorgt ein dichtes Netzwerk quasi-staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen für deren Diffusion. Das Fazit kann also lauten: Die These von der Globalisierung als Umweltschutzhemmnis hat eine schwache empirische Basis. Allerdings deuten sich den Studien auch die Grenzen der umweltpolitischen Erfolge im Zeichen der Globalisierung an: Globalisierungsgewinner ist im wesentlichen nur die technisch-ökonomische Variante der Umweltpolitik. Hauptproblem des Umweltschutzes sind die strukturellen Lösungen jenseits technisch verfügbarer Optionen. Ebenfalls problematisch erscheint die Globalisierung der Gütermärkte und der Anstieg des globalen ökonomischen *Outputs* (Skalen-Effekt), da fraglich ist, ob diese Trends mit technisch induzierten Öko-Effizienzgewinnen aufzufangen sind (OECD 1998 : 19).