

## 2. Zielsetzung, Theoriebezüge, Ansatz und Methode

### 2.1 Zum Stand der Forschung

Die Forschung der nationalen Umweltpolitik der Industrieländer hat sich seit langem institutionalisiert. Damit hat die Wissenschaft und die Gesellschaft an Instrumenten zur Erkenntnisgewinnung für die Planung einer zukünftigen Politik im Umweltbereich gewonnen. Die Analyse der Umweltpolitik der Entwicklungsländer sollte im selben Maße gefördert werden, um der noch offenen Frage nach umweltpolitischen Möglichkeiten in diesen Ländern nachzugehen, und damit die internationale Gesellschaft über genauere Erkenntnisse über die Situation in diesen Ländern verfügt, was die Planung von effektiven Entwicklungs- und Weltumweltpolitiken ermöglicht.

Häufig wird die Umweltpolitik der Entwicklungsländer pauschal dargestellt, ohne den Unterschied von Land zu Land und die Vielfältigkeit der Faktoren zu berücksichtigen. Diese Promotion soll dazu beitragen, die Entwicklung der Umweltpolitik in Kolumbien zu analysieren und die von dort stammenden Positionen in bezug auf die Umweltdiskussion darzulegen.

Der Prozess im Zusammenhang mit der Stockholm-Konferenz (1972) setzte in Lateinamerika, wie in anderen Regionen der Welt, die umweltpolitischen Gedanken in Bewegung, aber aus politischen und ökonomischen Gründen hatte die Umweltpolitik jener Länder eine ganz andere Entwicklung als in den europäischen Industrieländern.

Kolumbien war im lateinamerikanischen Raum trotz der Abwesenheit einer Umweltbewegung durch das 1974 in Kraft getretene „*Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*“ (Nationales Gesetzbuch über die erneuerbaren natürlichen Ressourcen und zum Umweltschutz, nachfolgend "Código" genannt) Vorreiter in der Umweltpolitik. Aber durch die Schwächen im Text dieses Código und seine langsame Umsetzung hat diese frühe institutionelle Verankerung der Umweltpolitik keine positive Entwicklung nach sich gezogen.

Die Forschung der nationalen Umweltpolitik der Industrieländer, vor allem der USA (Rosenbaum 1991), BRD (Hartkopf 1983, Müller 1986, Hucke 1993, OECD 1993), Japan (Tsuru/Weidner 1985, Foljanti-Jost 1995) und der Niederlande (OECD 1995), hat sich seit langem konsolidiert, damit könnten auch zahlreiche vergleichenden Studien in diesem Bereich durchgeführt werden (Badaracco 1985, Jänicke/Bindner 1995, Jänicke 1996, Jänicke/Weidner 1997, Jänicke/Carius 1997, Knopfel/Weidner 1985, Weale 1992).

Die Erfolgsbedingungen der Umweltpolitik sind seit der 80er Jahren Untersuchungsthema bei der Forschungsstelle für Umweltpolitik der FU-Berlin unter der Leitung von Prof. Dr.

Jänicke. Durch eine Reihe von Projekten ist man dort zu relevanten Ergebnissen im Bereich der Umweltpolitik der Industrieländer gekommen (Jänicke/Weidner 1995, Jänicke 1996).

Kolumbien wurde auch im deutschen Raum wegen der Besonderheit seines Umweltrechtes als lateinamerikanischer Vorreiter in der Umweltpolitik bekannt. Deshalb haben sich einige deutsche Autoren mit dem kolumbianischen Umweltrecht beschäftigt (Bothe 1990, Kloepfer 1989 u. 95, Stegmüller 1989). Die Forschung blieb aber auf das Umweltrecht beschränkt, ohne die Implementierung der Umweltpolitik (Institutionen, Akteure, Strategien, Programme) zu thematisieren. Es sind also detaillierten Studien über die Umweltpolitik Kolumbiens in Deutschland nicht zu finden. Einige Studien der deutschen Literatur beschäftigen sich mit dem Land am Rande von verallgemeinerten Studien über Lateinamerika bzw. der Dritten Welt (GTZ 1995, Uhlig 1991, Weimert 1981).

In Kolumbien wurde vor allem in den letzten Jahren auf das Thema des kolumbianischen Umweltrechtes ausführlich eingegangen (Morcillo 1991 u. 1994, Barrera Mendez 1982, Patiño Posse 1985, Carrizosa 1994, Marquez 1994, Ramirez 1996, Zarate 1992), aber dort selbst wurde bisher die nationale Umweltpolitik aus politikwissenschaftlicher Sicht kaum erforscht.

Bisher haben in Kolumbien nur zwei Autoren über die Umweltpolitik des Landes geschrieben. Beide, Carrizosa Umaña und Rodriguez Becerra, waren Direktoren des INDERENA und spielten im umweltpolitischen Bereich vor und nach der Gründung des Umweltministeriums eine besondere Rolle. Demzufolge vertiefen sie die Analyse der vergangenen Umweltpolitik nicht. In ihren Büchern sind viele Anregungen zu möglichen Strategien zu finden.

Die Relevanz der Promotion ergibt sich nicht nur aus den oben genannten Gründen, sondern auch aus der Zunahme des Interesses an Länderstudien zur Umweltpolitik in Entwicklungsländern, die gerade vor der Notwendigkeit von ökonomischer Entwicklung stehen, und die Versöhnung zwischen der ökonomischen Entwicklung und dem Umweltschutz unternehmen müssen.

## **2.2 Zielsetzung**

Durch das 1974 in Kraft getretene Umweltgesetzbuch war Kolumbien im lateinamerikanischen Raum trotz der Abwesenheit einer Umweltbewegung Vorreiter in der Umweltpolitik. Die Schwächen im Text des Umweltgesetzbuches und seine langsame Umsetzung erklären nur zum Teil, warum diese frühe institutionelle Verankerung der Umweltpolitik keine positive Entwicklung hervorgebracht hat.

Bei der bisherigen Auseinandersetzung mit der Umweltpolitik in Kolumbien habe ich festgestellt, dass die Ursachen der Erfolglosigkeit staatlicher Umweltpolitik u.a. auch in der ökonomischen Entwicklung des Landes und daher in den Wirtschaftsinteressen, in dem Mangel an finanziellen Ressourcen, in den Kompetenzüberschneidungen sowie in dem an Demokratie mangelnden politischen System zu suchen sind.

Angesichts der oben genannten Situation ist es das Ziel der Studie, wissenschaftlich zu analysieren, wie das politisch-administrative System (PAS) Kolumbiens auf die umweltpolitische Herausforderung reagiert hat. Damit können die Ursachen der Erfolglosigkeit der Umweltpolitik Kolumbiens und die begleitenden Faktoren besser definiert und analysiert werden.

Es geht in dieser Studie also um die Policy-Analyse der modernen Umweltpolitik Kolumbiens, d.h. um die Analyse der Art und Weise der Bearbeitung von Umweltschutzproblemen durch das politisch-administrative System, und um die damit verbundene Instrumentenanalyse.

Für das Vorhaben ist es auch wichtig, zur Klärung der Faktoren zu kommen, die zwar zu einer relativ frühen Entstehung (1974), dann aber langanhaltenden Stagnation der Umweltpolitik führten, und die in jüngster Zeit zur Wiederbelebung der Umweltdiskussion (1991) und Gründung des Umweltministeriums geführt haben.

Es wird hier der gesamte Prozess in der Zeitspanne von 1972 bis 1998 untersucht, um die Entwicklung der Umweltpolitik und den Zusammenhang der verschiedenen Faktoren, die diese begleiten und bestimmen, besser nachvollziehen zu können. Dabei wird erwartet, dass bedeutende strukturelle Probleme der Umweltpolitik Kolumbiens aufgeklärt, und dass die Erfolgsbedingungen der Umweltpolitik in Lateinamerika aufgezeigt werden.

In diesem Rahmen wird die Strategie der Nachhaltigen Entwicklung in der kolumbianischen Version beobachtet und analysiert. Ferner wird nach den Bedingungen für die Durchsetzung einer präventiven Umweltpolitik und einer ökologischen Modernisierung, sowie nach ihren politischen sowie institutionell-organisatorischen Voraussetzungen geforscht.

Für die Umweltpolitik ist in Bezug auf die Rolle des Staates im demokratischen System die Frage nach den Möglichkeiten einer effektiven politischen Steuerung notwendig. Aus diesem Grund werden hier ferner die Steuerungsfähigkeiten und -möglichkeiten des kolumbianischen Staates und die Voraussetzungen für eine effektive Steuerung thematisiert.

## **2.3 Theoretischer Rahmen**

Theorien ermöglichen eine systematische Erfassung der Realität, ihre Aufgabe ist es: Phänomene zusammenzufassen, zu koordinieren, zu erklären und vorauszusagen (Benz 1997). Unter Berücksichtigung dieser Definition wurde folgender theoretischer Rahmen für die Entwicklung der Arbeit benutzt:

### **2.3.1 Politische Steuerung**

Angesichts der zentralen Rolle des Staates in demokratischen Systemen ist für die Umweltpolitik, bei überlebenswichtigen Fragen für die Gesellschaft, die Frage nach den Möglichkeiten einer effektiven politischen Steuerung durch den Staatsapparat notwendig.

Nach Mayntz ist unter Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems die Fähigkeit zu einer konzeptionell orientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt durch politische Instanzen zu verstehen (Mayntz 1987). Wobei die Dimension des staatlichen Eingriffes von dem angewandten bzw. konzipierten Wirtschaftsmodell festgelegt wird.

Zur Frage nach den Voraussetzungen für eine effektive politische Steuerung der gesellschaftlichen Umwelt hat die Wissenschaft eine Vielzahl von Theorien herausgearbeitet, die nicht nur versuchen, eine Antwort auf diese Frage zu geben, sondern die zum Teil auch den Staat als Subjekt dieser Steuerung in Frage stellen. Eine andere Strömung in der Wissenschaft, die autopoietische Systemtheorie, stellt die Möglichkeit politischer Steuerung generell in Frage (Willke 1983). Die sozialwissenschaftliche Steuerungsdiskussion hatte ihren Ausgangspunkt in der Kritik an der Vorstellung, Gesellschaft werde durch Staat bzw. Politik zentral gesteuert.

Innerhalb der staats- und politiktheoretischen Diskussion findet man einige umweltpolitikbezogene Theorieansätze, die eine realistische Einschätzung der umweltpolitischen Möglichkeiten des Staatsapparates ermöglichen. Folgende Ansätze, die aus diesem Grund für das Forschungsvorhaben relevant sind, werden besonders beachtet.

Einige Ansätze gehen von einer Krise kapitalistischer Systeme aus, die neben der ökonomischen und politischen Ebenen auch die ökologische einbezieht, darunter sind marxistische (Leonhardt /Spree 1977, Lysitzin 1985) und neomarxistische Positionen (Offe 1972, Habermas 1973) zu finden.

Altvater hält zum Thema der politischen Steuerungsfähigkeit und der Steuerbarkeit der Subsysteme eine Systemtransformation für den richtigen Weg. Es geht bei ihm um die Transformation des Industriesystems, also um die Überwindung der fordistischen Form industrieller Ökonomie mit Hilfe einer großen Koalition aus sozialen Bewegungen, grüner

Partei, Arbeiterbewegungen, sozialdemokratischer Partei und Gewerkschaften (Altvater 1985).

Offe richtet sein Interesse verstärkt auf die reformpolitische Nutzung der Verbindungszone von Staat und Gesellschaft und schlägt die Herausbildung reflexiver Formen staatlicher Steuerung vor. Als exemplarisch für die Erosion staatlicher Souveränität, Einheitlichkeit und Autonomie gegenüber partikularen gesellschaftlichen Aktionszentren und Bewegungen gelten für Offe die ökologische Krisentendenz und die Reaktion staatlicher Umweltpolitik hierauf (Offe 1987).

Für ihn ist es aber schwer vorstellbar, wie die Bewältigung akuter sozialpolitischer, wirtschaftspolitischer, ökologischer, technologischer und auch internationaler Problemlagen und Krisentendenzen ohne die Mechanismen einer effektiven und rationalen staatlich vermittelten Einwirkung der Gesellschaft auf sich selbst möglich sein sollte. Für Offe sollen sich die Potentiale staatlichen Handelns in einer staatlichen Politik der Staatsentlastung widerspiegeln, die dadurch realisiert würde, dass der Staat parastaatliche Verfahren der Kompromissbildung und globaler Steuerung in die Gesellschaft und ihre Verbände transferiere; seine Aufgabe bestünde dann in der Rechtsaufsicht und Verfahrenssicherung.

Damit knüpft Offe an die Neokorporatismus- Diskussion (Schmitter 1982, Streeck /Schmitter 1985) an, aber auch an institutionelle (handlungs- und steuerungstheoretische) Ansätze der politischen Soziologie und Politikwissenschaft (Mayntz, Scharpf), sowie an Positionen der modernen funktionalen Systemtheorie (Luhmann, Willke, Teubner), als auch an linke Positionen in der staatstheoretischen Diskussion (Ronge), worauf Weidner aufmerksam gemacht hat (Weidner 1996: 54).

Mayntz und Scharpf, als Vertreter des institutions- und entscheidungstheoretischen Ansatzes, halten an der prinzipiell gegebenen Steuerungskapazität und -fähigkeit des Staates fest, wonach der Staat, wie der Markt, als eine komplexe Vielfalt von Interaktionsbeziehungen zwischen spezialisierten Akteuren in Politik, Verwaltung und Wirtschaft konzipiert wird. Unter den komplexen Bedingungen moderner Industriegesellschaften gelten für sie insbesondere Formen der indirekten (kontextuellen) Steuerung und der Steuerung durch (beispielsweise neokorporatistisch organisierte) Verhandlungssysteme als aussichtsreich (Mayntz 1987).

Fundamentale Einwendungen gegen die prinzipielle Steuerbarkeit moderne Gesellschaften und gegen die Steuerbarkeit des politischen Systems erhoben die Vertreter der autopoietischen Systemtheorien. Luhmann schließt in dieser Diskussion das Akteurskonzept und die Vorstellung unilateraler Steuerung als Theorieelemente strikt aus, bestreitet aber die

Tatsache konkreter Steuerung nicht. Willke hat seinerseits die These aufgestellt, dass "der Staat nicht - wie Marx dachte- abstirbt, weil er funktionslos wird, sondern dass er auf der Strecke gesellschaftlicher Evolution bleibt, weil er nicht funktionstüchtig genug ist" (Willke 1983: 49). Der Staat verliert in modernen Gesellschaften seine Rolle als omnipotente politische Steuerungsinstanz, zugunsten kooperativer Strukturen zwischen Staat und gesellschaftlichen Handlungsträgern.

Für die Marktwirtschaftler stellt der Markt einen wirksameren Mechanismus als das politisch-administrative System zur Herstellung von ökologischer Allokationseffizienz dar. Dieser Theoriezweig hält aber dennoch ordnungsorientierte staatliche Interventionen für die Sache des Umweltschutzes für dienlich (Lehner 1990).

Mit diesem Ansatz ist eine sich abzeichnende neue Rolle des Staates in Lateinamerika zu verknüpfen. Sie ist die eines Reglers des Marktgeschehens, der die traditionellen interventionistischen Aufgaben hinter sich lässt, und in der Ökonomie den Weg zu einem größeren Einfluss des privaten Sektors, des Marktes und des Auslandskapitals bahnt. Die staatlichen Aufgaben werden beschränkt auf alle empfindlichen Gebiete der Infrastruktur, auf die Rechtssprechung, auf die innere Sicherheit und auf die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen für die ärmsten Schichten der Bevölkerung (vgl. Vargas 1994: 17ff).

Hingegen plädiert die Neue Politische Ökonomie in Deutschland für Staatseingriffe zur Zielorientierung und Stabilisierung des marktwirtschaftlichen Systems und schlägt dabei großdimensionierte staatliche Umwelt- und Beschäftigungsprogramme vor, die über Veränderungen in der Produktionsstruktur qualitatives Wachstum ermöglichen sollen. (Meyer-Abich 1981, Schefold 1985, 1988) Bezüglich der Notwendigkeit und des Umfangs staatlicher Eingriffe in das Markgeschehen sind die Positionen der Vertreter einer ökologischen Ökonomie sehr ähnlich (Daly /Cobb 1989, Constanza 1991).

Im Rahmen der sozialwissenschaftlichen Steuerungsdiskussion war die Auseinandersetzung mit der oben genannten funktionalistischen Systemtheorie Anstoß für die Modernisierungstheorie. In der Diskussion der Modernisierung von Staat und Gesellschaft werden Formen dezentraler und sozietales Selbststeuerung als Folge des Übergangs von hierarchisch - zentralistischen zu komplexeren Steuerungsformen gesehen.

In welcher Form hierarchische Verwaltungsstrukturen mit Verhandlungs- und Marktstrukturen verbunden werden sollten, ist eine der wichtigsten Fragen bei der Diskussion. "Hierbei stehen Ansätze, in denen Verhandlungs- und Netzwerkstrukturen als wichtigste Innovationsform politischer Steuerung betrachtet werden (Scharpf 1992, 1993; Mayntz /Marin 1991), dem Ansatz einer stärkeren Forcierung von Marktmechanismen

(Naschold 1993) und dem Ansatz einer stärkeren gesellschaftlichen Autonomisierung politischer Selbststeuerung gegenüber (Guggenberger /Offe 1984; Beck 1986, 1993; Jänicke 1986, 1993; Zilleßen 1993)" (Prittwitz 1994: 142).

Jänicke weist bezüglich struktureller Steuerungsdefizite des modernen Industriestaates darauf hin, dass es ein wachsendes Interesse an neuen Legitimations- und Steuerungsformen gibt. Vor allem werden die Legitimationsformel des Konsenses und die weichen Instrumente augenfällig. Weiter zeigt er, dass der hierarchische Interventionismus Innovationsspielräume der Politikadressaten oft unzulänglich erschließt. Dadurch entsteht ein komplexes Neben- und Ineinander von: hierarchischer Intervention, kooperativer Intervention und Selbstregulation.

Die Rolle des Staates besteht nach Jänicke in infrastrukturellen und regulativen Leistungen für das Wirtschaftssystem sowie im Management der externen Effekte des Wirtschaftsprozesses.

Nach Mayntz besteht ein positiver Zusammenhang zwischen Selbstorganisationsfähigkeit, organisierter Verhandlungsfähigkeit und Steuerbarkeit eines gesellschaftlichen Teilsystems, der je nach den strukturellen Voraussetzungen eines bestimmten Regelungsfeldes variiere, dessen systematische empirische Analyse für profunde wissenschaftliche Aussagen deshalb unumgänglich sei (Mayntz 1987) Es wird also empfohlen, dass die staatliche Steuerung ihren Formenreichtum erhöhen soll, um Reaktionsbereitschaft in hochorganisierten, vetofähigen Feldern (Interessenorganisationen) zu erzielen.

Lahera von der CEPAL geht davon aus, dass Staat und Markt aufgrund ihrer Natur komplementär sind; sie sind nur in unvollkommener Weise wechselseitig substituierbar, „da es sich um Institutionen unterschiedlicher Art handelt: Während der eine auf die Organisation der Produktion von Dienstleistungen und Gütern ausgerichtet ist, normalerweise durch private Unternehmer, ist der andere eine soziale, institutionelle Einrichtung, innerhalb dessen sich außer politischen, kulturellen und sozialen Aktivitäten wirtschaftliche Aktivitäten abspielen“ (Lahera 1999: 52).

So wie die staatliche Bestimmung der Organisation der Produktion weniger effektiv sein wird als eine auf den Wettbewerb beruhende Organisation der Produktion, so trifft gemäß Lahera nicht zu, dass der Markt die Hauptgrundlage der kollektiven Vorstellung hinsichtlich der bestehenden oder zukünftigen Ordnung sei, auch nicht unter dem Anspruch, ihn in das einzige Mittel sozialer Beziehungen umzuwandeln. Staat und Markt sind unumgänglich für die Gesellschaft und beide sind reziprok voneinander abhängig und komplementär: Wenn auch die wirtschaftliche Aktivität unmöglich ist ohne einen stabilen institutionellen Rahmen, so

fehlt es der Gesellschaft mit schwächenden oder nicht vorhandenen Märkten an wirtschaftlicher Dynamik.

Die Notwendigkeit der Beteiligung des öffentlichen Sektors am Entwicklungsprozess leitet sich von verschiedenen von Lahera betonten Faktoren ab: Die Handhabung kumulierter Information (nicht individueller Informationen oder Informationen von Unternehmen), die Annahme von generationenübergreifenden und intertemporalen Visionen, und ihre Rolle als Garant internationaler Abkommen, ihre Macht bezüglich der Korrektur von Verzerrungen, die eine festere Verankerung der Märkte behindern oder seinen Konkurrenzcharakter erschweren und ihre redistributive Macht, die mit mehr und besseren Gütern und öffentlichen Leistungen versorgt (Lahera 1999).

Die Regierung hat denn auch eine „gewisse Verantwortung bei der Errichtung der nationalen Infrastruktur, im weitesten Sinne des Wortes, einschließlich der sozialen Infrastruktur, der für Erziehung, Technologie, Finanzen, physischen und der bezüglich der Umwelt“ (Lahera 1999: 59).

Eine der neuesten Visionen ist die von Stiglitz (1997). Er weist auf 6 Hauptfelder des staatlichen Handelns hin: Bildungsförderung hinsichtlich ihrer Wirkung auf Produktivität und Gerechtigkeit; Technologieförderung; Unterstützung des Finanzsektors; Investition in Infrastruktur; Umweltschutz und Errichtung eines Systems sozialer Sicherheit.

Moderne Staatstätigkeit muss sich nach Jänicke stärker über die erfolgreiche Verwirklichung inhaltlich konkreter und zeitlich terminierter Zielvorgaben legitimieren. In diese Richtung gehen die Reformbestrebungen des Public Management, die herkömmliche Staatstätigkeit abschaffen will, wo Personal und Finanzen abstrakt durch „den Gesetzgeber“ oder durch die Existenz von Problemen rechtfertigt wird, ganz egal ob die Probleme gelöst werden oder nicht (Jänicke 2000).

Der Begriff Management bezeichnet die rationale, effiziente und zielorientierte Steuerung von Unternehmen bzw. - im weiteren Sinne - von sozialen Systemen. In diesem Rahmen, sind die Schwerpunkte des Public Management die Zielbildung und die Ergebniskontrolle. Andere charakteristische Elemente sind hier die dezentrale Ressourcenverantwortung (Globalhaushalte), die Legitimation durch Konsens und die Erschließung dezentraler Handlungsmotive (vgl. Jänicke 2000).

Der Begriff des Public Management bezeichnete frühzeitig eine Reformperspektive für den öffentlichen Sektor, so haben Managementtheorien und -konzepte im öffentlichen Sektor einen Modernisierungsansatz begründet.



Die Privatisierung staatlicher Leistungen und die Deregulierung staatlicher Steuerung stehen in den Vordergrund des marktwirtschaftlich orientierten Public-Management-Konzeptes. „Einige (skandinavische) Länder haben diese Akzente weggelassen, und greifen an die Elemente die für die Steigerung von Effektivität und Effizienz der Staatstätigkeit wirkliche Chancen bieten“ (Jänicke 2000: 69).

Tendenziell werden die Steuerungsmuster „hierarchische Steuerung“ und „Marktsteuerung“ durch hybride Steuerungsformen wie Netzwerke und Verhandlungssysteme abgelöst.

### **2.3.2 Staat und Umweltpolitik**

Wie schon oben gezeigt, die Mehrzahl der Positionen stimmen in der Notwendigkeit staatlichen Handelns bezüglich des Umweltbereiches überein. Aus dem Nachdenken über die ökologischen Probleme und die damit verbundene Selbstgefährdung der Menschheit wird auch von Willke (autopoietische Systemtheorie) die Notwendigkeit staatlicher Steuerungsaufgaben abgeleitet, denn ein Verzicht darauf würde angesichts des Risikopotentials gegenwärtiger moderner Gesellschaften einem Ende ihrer Evolution zu große Chancen einräumen (Willke 1989).

Innerhalb der umweltbezogenen Modernisierungsdiskussion, die sich inzwischen mit der allgemeineren Modernisierungsdiskussion von Staat und Gesellschaft verflochten hat, entstand die Auffassung, dass Modernisierung die Voraussetzung für eine effektive Umweltpolitik sei (s. Prittwitz 1994).

Innerhalb dieser Rahmen weist Beck durch seinen risikothoretischen Problemzugang Wege aus der gesellschaftlichen Krise auf, in der Umweltzerstörung ein zentrales Element ist, indem er zeigt, dass über die Umkehrung der Spielregeln; die die Macht bestimmen, unter bestimmten Rahmenbedingungen auch eine Umpolung der Ziel- und Entscheidungsstrukturen im Staatsapparat folgen wird.

Prittwitz' (1990) Elemente einer Theorie der Umweltpolitik deuten das Phänomen des Katastrophenparadox an, und betonen die gegebene umweltpolitische Handlungskapazität als wichtigsten Bestimmungsfaktor in der Umweltpolitik.

Für Jänicke erzeugt "das Industriesystem systematisch Probleme, deren Kosten der Allgemeinheit zufallen und zugleich diese Probleme zu einer Quelle weiteren Wachstums macht. Das gelte besonders augenfällig für Umweltprobleme. Ermöglicht werde das durch eine spezifisch industriell-bürokratische Symbiose gerade bei der Abwehr von industriegesellschaftlichen Problemen, in deren Rahmen eine weitgehende Monopolisierung der Problem- und Zieldefinitionen gelungen sei. Dem latenten Interesse dieser technokratischen Koalition an kalkulierbar-regelmäßigen Problembeständen entspricht eine

Tendenz zur Symptombekämpfung und zur Kostenträchtigkeit der Maßnahmen, dadurch werden politischvorsorgliche Strategien nahezu systematisch vernachlässigt. Neben einer langfristigen Verschlechterung der Umweltbedingungen haben solche unwirtschaftlichen, immer teurer werdenden Problemregelungsmodi den Effekt, die ökonomische Basis der Wohlfahrtsstaaten zu beeinträchtigen“ (Weidner 1996: 71, vgl. Jänicke 1979).

„Insofern hält Jänicke Ansätze für zu begrenzt, die entweder die zunehmende Problemverstaatlichung oder die Industrialisierung von Gesellschafts- und Lebensbereichen zentrieren; eine empirische Staatstheorie müsse hingegen von der Verklammerung beider Tendenzen und dem so entstehenden Duopol industriegesellschaftlicher Problemlöser ausgehen“ (ebenda).

Seine These von einer potentiellen Krisenentwicklung wird damit begründet, dass diese Form der Problembearbeitung weder dauerhaft zu legitimieren noch zu finanzieren sei. Die Folgen sind u.a. in der raschen Entwicklung der Grünen Partei und in der Staatsverschuldung zu sehen.

Jänicke erwartet eine Umweltpolitik diesseits und jenseits des Staates, von gesellschaftlichen Einflüssen geprägt: private Umweltschutzklagen, umweltbezogene Informationen der Medien, Umweltaktivitäten im Wirtschaftsbereich selbst und Verhandlungslösungen zwischen Verursachern und Betroffenen (Jänicke 1993).

### **2.3.3 Politische Steuerungsinstrumente**

Wie politische Ziele im Staat und durch den Staat verwirklicht werden, ist hier die Frage. Als umweltpolitisches Instrumentarium wird heute „die Gesamtheit aller eingeführter generellen Handlungsoptionen umweltpolitischer Akteure zur Verwirklichung umweltpolitischer Ziele bezeichnet“ (Jänicke 2000: 99). Letztlich, wie Jänicke meint, ist die Zahl der Instrumente nur eine Frage der Kreativität von Politik.

Kriterien für die Unterteilung von Instrumente sind verschiedener Natur, so wurde früher zwischen ökonomischen und regulativen Instrumente differenziert. Seinerseits unterscheidet Wicke die (a) nicht-fiskalischen Instrumente, von (b) Instrumenten mit öffentlichen Ausgaben und (c) Instrumenten mit öffentlichen Einnahmen (Wicke 1993, vgl. Jänicke 2000). Jänicke wiederum, hat sich für die Systematisierung nach dem Grad der staatlichen Einflussnahme entschieden, er unterscheidet zwischen ordnungsrechtlichen, planerischen und marktwirtschaftlichen Instrumenten, dazu kommen Kooperation und Information (Jänicke 2000).

Der Grad der staatlichen Verhaltensdeterminierung zwischen den Polen des Zwangs und der Freiwilligkeit ist auch ein Kriterium für die Systematisierung der Instrumente in der

Politikwissenschaft: Cohen/Kamieniecki 1991, Carius/Schneller 1992 und Howlett/Ramesh 1995.

Argumente für die Instrumentenwahl sind, Héritier folgend, verschiedene Natur: ökonomisch-rationale, oder organisatorisch kulturelle Kontext berücksichtigend, genauso wie die spezifischen Traditionsmerkmale des politischen Systems (Héritier 1993).

Die Instrumentenfrage kann sich als Politikstilfrage relativieren, so sind nach Jänicke in einer breiteren einzelfallübergreifenden Sichtweise gruppenspezifische Präferenzen und Argumentationsmuster sehr wohl identifizierbar, die sich oftmals auf Interessenlagen zurückführen lassen (Jänicke 1986). In den Umweltverwaltungen, wo die juristische Sachverstand dominiert, ist beispielweise eine Vorliebe für regulative Instrumente zu finden (Holzinger 1987).

Ordnungsrechtliche Ge- und Verbote sind der administrativ-polizeiliche Ansatz, der überall da unverzichtbar ist, wo unmittelbare Umweltbeeinträchtigungen zu vermeiden und Umweltgefahren abzuwehren sind. Da ordnungsrechtliche Instrumente eher einem konfliktbetonten Politikstil entsprechen, führen sie tendenziell auch zu entsprechenden Reaktionen. Ihr weiterer Mangel lag bisher darin, dass sie zumeist wenig technischen Fortschritt stimulieren (dazu Jänicke 2000). Da die Akteure im Zeitverlauf lernen, kann die Flexibilität des Instrumentariums entscheidend sein.

Beim Streit zwischen ökonomischen und regulativen Instrumenten hat sich in den letzten Jahren als Kompromissformel der Instrumentenmix durchgesetzt. Und zwar unter der Dominanz von ökonomischen Relevanzkriterien wie Effizienz, Allokations- und Verteilungseffekte. Neben diesen sind auch Effektivität, administrative Praktikabilität, und Verteilungsgerechtigkeit bzw. Fairness wichtige Kriterien für die Durchsetzungschancen.

Moderne sich auf das Public Management stützende Umweltpolitik ist präziser in der Zielformulierung, dagegen flexibler im Instrumentarium. Sie steuert weniger über allgemeine Regeln und stärker über konkrete Organisationstätigkeiten (Jänicke 2000).

Management bezeichnet eine Menge von Techniken, mit deren Hilfe komplexe soziale Systeme, also z. B. Staaten oder Unternehmen, effizient im Hinblick auf die Erreichung ihrer Ziele gesteuert werden können. Umweltmanagement bedeutet demzufolge immer Optimierung von Mittel-Zweck-Relationen im Hinblick auf die Bewahrung der natürlichen Umwelt. Ein effizientes Umweltmanagement versucht nach Jänicke die Einzelaktivitäten von Staat und Unternehmen so zusammenzufassen, dass sie in ihrer Gesamtheit ein Umweltoptimum ergeben (Jänicke 2000).

Im Vordergrund der Umweltpolitik Debatte standen bisher die Instrumente, jetzt sind auch die Zielstruktur und Zielbildung ein Forschungsthema geworden. Generell ist die mechanistische Perspektive der „Instrumentendebatte“ für Jänicke fragwürdig, weil sie einen Bild staatlicher Steuerung folgt, das im Lichte neuerer Politikforschungen (Héritier 1993, Prittwitz 1994, Jänicke/ Weidner 1995, s.a. Conrad 1998) als überholt gelten soll. Da die Instrumentenwahl das Ergebnis einer Politik zumeist nicht erklären kann, nennt Jänicke weitere Erklärungsfaktoren: die Stärke oder Kompetenz der Akteure, ihre strategische Orientierung, ihre Handlungsbedingungen und der Charakter des Problems (Jänicke 2000: 108).

## **2.4 Ansatz**

Für diese Studie wird eine Kombination aus Elementen der Politikfeldanalyse und der Diskussion zur staatlichen Steuerung angewandt. Die Studie orientiert sich besonders an der umweltpolitischen Erfolgsanalyse.

Mit Hilfe anderer theoretischer Ansätze der Policy- Analyse, wie die Netzwerkanalyse, die Policy Advocacy Coalition und das Garbage Can-Modell, mit Berücksichtigung von Jänickes Forschungsergebnissen und von anderen Autoren (Howlett, Mayntz, Sabatier) wird das Instrumentarium für die geplante Analyse erweitert.

### **2.4.1 Policy Analyse**

Die moderne Politik-Analyse zeigt, dass der Staat kein trivialer Mechanismus ist. Sie weist nach, dass die in der Öffentlichkeit sichtbaren Parteien und Politiker in aller Regel einen geringeren Anteil am Ergebnis von Politik haben, als dies allgemein vermutet wird. Die Politik-Analyse macht deutlich, dass die Fachverwaltungen und die Einfluss- und Entscheidungsstrukturen im Vorfeld der parlamentarischen Institutionen eine ungleich größere Bedeutung haben. Sie zeigt, dass Politik - und speziell die Umweltpolitik - in einem hoch dynamischen und komplexen Interaktionsgefüge von Einflussfaktoren entsteht und umgesetzt wird.

Es geht bei der Policy-Analyse um die konkrete Staatstätigkeit (Inhalte, Ziele, Programme und Instrumente) in einem speziellen Politikfeld, wie dem des Umweltschutzes. Die zentrale Fragestellung der Policy-Forschung lautet: wann, wie, warum, über welche Materien und mit welchem Effekt fällen politische Instanzen verbindliche Entscheidungen über die Verteilung begehrter Güter und Werte (z.B. mittels Gesetzgebung, Verordnungen, Ausgaben, Steuersätzen, u.s.w.) (Schmidt in Berg-Schlosser 1992).

Die Policy-Analyse betrachtet Politikinhalte. Gefragt wird, welche inhaltlich bestimmten Willensbildungsprozesse im Staat zu welchen Entscheidungen bzw. Programmformulierungen (outputs), darunter Strategien und Instrumente, zur Bewältigung einer materiellen staatlichen Aufgabe (Umweltpolitik) führten, und was diese (1) im Staatsapparat, (2) bei den Politikadressaten und (3) als Endresultat in der Sache bewirken, untersucht wird also ihre Effekte und ihre Effizienz (Jänicke, Jann).

Die Analyse umfasst idealerweise den gesamten Politikprozess, von der gesellschaftlichen Perzeption und Definition eines Problems, über die Stadien der Willensbildung, den Verwaltungsvollzug bis zur Evaluation, gegebenenfalls bis zur Terminierung oder aber Revision einer Programmatik.

Im Konzert der Umweltwissenschaften liegt der wichtigste Beitrag der Policy-Analyse darin, den Schwierigkeitsgrad der Umsetzung umweltpolitischer Ziele zu verdeutlichen und auf dieser Basis verbesserte Politikstrategien zu entwickeln (Jänicke 2000).

Die Frage, auf welche Weise die Politik (im Sinne von Polity und Politics) die Politik (im Sinne von Policy) bestimmt, ist hier auch von herausragender Bedeutung. Daher sollen nicht nur die Input- und Output- Funktionen, sondern auch die intervenierenden politischen Variablen analysiert werden. „Die politisch-institutionellen und politisch-prozessuellen Bedingungen sind für die politischen Entscheidungsinhalte letztendlich maßgebende Größen“ (Schmidt in Berg-Schlosser 1992: 203).

Die gesellschaftlichen Zusammenhänge, in die mittels öffentlicher Maßnahmen interveniert wird, „lassen sich nicht auf eindeutige und einfache Wenn - Dann -Sätze reduzieren, vielmehr sind sie multi-determiniert und entwickeln sich häufig zirkulär“ (Héritier 1993: 12).

Wenn sich in bezug auf den Policy- Prozess keine einfachen Wenn -Dann- Aussagen formulieren lassen, können auch Programmziele und Programmstrategien nicht klar und präzise formuliert werden. Vielmehr müssen sie relativ offen und flexibel gestaltet werden, so dass sie sich wandelnden räumlichen und zeitlichen Umständen anpassen können. Das heißt Policies müssen als "moving targets" betrachtet werden, die sich im Verlaufe ihrer Lebensdauer entwickeln oder verändern.

Das Modell des Policy Cycle stellt die Realisierungsanforderungen dar, die öffentliches Handeln erfüllen muss, um die dargestellten Aufgaben und Probleme bewältigen zu können. Dieses Modell hat sich in den letzten Jahren entwickelt, und in seinem aktuellen Stand u.a. nach Howlett / Ramesh und Jänicke stellt es folgende Phasen dar: Problem perception (Nature of the Problem), Agenda Setting (public agenda, media agenda, policy agenda), Policy Formulation (policy subsystems: policy / issue networks, policy arena, Advocacy Coalitions),

Policy Decision-Making, Policy Implementation, (Policy Outcome, Policy Impact), Policy Evaluation (Effectiveness, Efficiency, Fairness, Practicability) und Termination (Politikneuf Formulierung oder -beendigung) (Jänicke 2000).

Soweit politische Probleme von relevanten politischen Akteuren als solche anerkannt werden, erhalten sie die Chance, in den politischen Entscheidungsprozess eingebracht zu werden. Soweit ein Problem in der Tagesordnung der konkreten politisch-institutionellen Entscheidungen (agenda setting) aufgenommen wird, beginnt ein Politikzyklus.

Zentrale Aspekte der Problemdefinition sind: die Frage nach Verursachern und der angemessenen Kausaltheorie, die Problemkonnotation (overall image des Problems), die Problemlösung, die Problemzuständigkeit (problem ownership) und Zuordnung zum Territorium bestimmter Gruppen oder Organisationen (s. Héritier 1993). In dieser Phase ist von Bedeutung die Unterscheidung von Informationsgewinnung und -verarbeitung, sowie Konfliktregelung und Konsensbildung.

In der Phase der Politikformulierung werden politische Maßnahmen in Form von Gesetzen, Verordnungen, Plänen oder Programmen festgelegt. Dabei geht es um die eigentlichen Politikinhalte, um Ziele, Instrumente, Strategien, Zuständigkeiten, Geldmittel, etc. Zur Entscheidungsanalyse gehören dem entsprechend die Entscheidungsträger, Politik-Netzwerke, Entscheidungssituationen sowie Nichtentscheidungen (non decisions).

Bei der Phase der Policy implementation sind folgenden Faktoren zu berücksichtigen: die Natur des Problems (technische Schwierigkeiten), sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, politisches Umfeld, Verwaltungsapparat, politischen und ökonomischen Ressourcen und öffentliche Unterstützung. Sie ist überwiegend eine Aufgabe der Verwaltung. Hier wird analysiert ob beschlossene Politik auch wirklich umgesetzt wird.

Politikevaluation ist im Kern die Prüfung der Effektivität und Effizienz sowie der Wirkungsbedingungen politischer Maßnahmen und Programme. Gegenstand der Evaluationsforschung sind alle Phasen des Politikzyklus. Die Evaluation des erfolgreichen oder misslungenen Programms führt zu policy learning.

Die Interdependenz zwischen einzelnen politischen Maßnahmen und die internationale Einbindung ist Beispiel für das Problem der Verflechtung politischer Maßnahmen. Politik, Verwaltung und Gesellschaft sind Elemente der "Policy -Landschaft", in die die separaten staatlichen Programme eingebettet sind. Die politischen Kalküle, alte administrative Bestandsinteressen und traditionelle Forderungen gesellschaftlicher Gruppen spielen dabei eine große Rolle.

Nur eine genaue Kenntnis der institutionellen Landschaft und der damit verknüpften Policies erlaubt zu bestimmen, ob angesichts der gegebenen Strukturen und Politikbestände eine neue Maßnahme die alten in unerwünschter Weise beeinflusst. Dies ist jedoch nicht möglich, wenn nur eine einzelne Maßnahme fokussiert wird. Hier ist auch zu berücksichtigen, dass das politische Fundament einer Policy wegen Veränderungen bei den Letztadressaten, Akteuren, Koalitionen, etc häufig brüchig ist.

Nach Héritier ist eine rein auf den Programmerfolg einzelner Maßnahmen konzentrierte Policy -Analyse nicht in der Lage, die Auswirkungen staatlicher Programme auf gesellschaftliche, ökonomische und politische Strukturen insgesamt, also den Makroeffekt öffentlicher Maßnahmen, zu ermessen (Héritier 1993).

Mittelbare Wirkungen auf und Einflüsse (Rückwirkungen) von anderen Politikfeldern sind von der Durchlässigkeit der (festen oder fließenden) Grenzen abhängig. Auch die Abhängigkeit von sozial ökonomischen Entwicklungen ist in den verschiedenen Politikfeldern unterschiedlich. Interdependenzen und fließende Grenzen eines Politikfeldes implizieren Akteurkonstellationen (s. Hubert Heinelt in Héritier 1993).

Sind zu einen politikfeld-spezifische Problemcharakteristika mit der Problemthematizierung durch das "policy making system" verknüpft, so spielt zum anderen auch bei Unterschieden von Policy- Wirkungen die Wahrnehmung von Reaktionen in der gesellschaftlichen Umwelt durch das "policy making system" eine entscheidende Rolle. Dabei machen sich politikfeld-spezifische Eigenheiten des politisch-administrativen Systems geltend. Aus der (Binnen-) Perspektive des PAS ist außerdem die Prognostizierbarkeit von Entwicklungen der gesellschaftlichen Umwelt und von Effekten politischer Interventionen in diese eine entscheidende Frage, die sich nach Policy-Bereichen unterschiedlich scharf stellt.

#### **2.4.2 Staatliche Steuerung**

Formen staatlicher Steuerung sind nach Offe: regulative (Ver- und Gebote, bedingte Erlaubnisse), infrastrukturelle, kompensatorische und prozedurale Maßnahmen (vgl. Weidner 1996).

Die regulative Politik wird in Deutschland vor allem von Juristen und Administratoren bevorzugt. Es werden aber folgende bedeutende Schwächen dieser Politik erkannt: Effektivitäts- und Effizienzdefizite, mangelnde Ausschöpfung von Innovationsspielräumen und die Widerstände der Politikadressaten. In der Innovationsforschung wird nur die flexible, wirtschaftsverträgliche Form der Regulation positiv gesehen (Jänicke 1996).

Wenn die Zielbildung auf Konsens basiert, wird die Zielerreichung eher wahrscheinlich. Denn wo die Verlierer überwiegen, sind Restriktionen für staatliches Handeln, wie eine starke

Lobbymacht, zu vermuten. Aus diesem Grund werden potenzielle „Win-win-Lösungen“, wo es nur Gewinner gibt, empfohlen.

Innerhalb der Diskussion in diesem Bereich macht Weidner auf neue nicht-hierarchische Steuerungsformen aufmerksam:

- Informationelle Steuerung: Verminderung von Transaktionskosten, Verbesserung der Informationsbasis der Steuerungsinstanz, und Steuerung der Adressaten durch gezielte Informationspolitik.
- Kontextsteuerung: legt die Rahmenbedingungen und Grenzen umweltpolitischer Spielräume fest. Anerkennung der Probleme zielgerichteter staatlicher Steuerung durch hierarchisch-regulative Formen.
- Prozedurale Steuerung: auf Problemfelder bezogene Verfahrens- und Organisationsformen werden für die Prognostizierbarkeit und Selbstkoordination festgelegt und abgesichert. Die Schaffung neuer oder die Modifikation bestehender Politiknetzwerke (Netzwerksteuerung) kann dabei Ziel oder Ergebnis sein.
- Konsensorientierte, diskursförmige Arrangements: Substitution oder Abschwächung autoritativ-hierarchischer Entscheidungen durch Konfliktmanagement-Techniken, damit wird der Staat *primus inter pares* die Möglichkeiten der Durchsetzung einer präventiven Umweltpolitik, einer ökologischen Modernisierung, die Interventionsmittel einer ökologisch effektiven Umweltpolitik, und ihre politischen sowie institutionell-organisatorischen Voraussetzungen (Weidner 1996: 80f).

### **2.4.3 Umweltpolitische Erfolgsanalyse:**

Strukturelle Rahmenbedingungen ökonomischer, politischer und sozio-kultureller Art erklären in starkem Maße die Entwicklung, den Umfang und den Erfolg nationaler Umweltpolitiken. Da die systemische und strukturelle Natur vieler Umweltprobleme unterschiedliche Erfolgchancen bietet, hat Jänicke ein grobes analytisches Modell herausgearbeitet, das die wichtigsten Aspekte der Erklärung von umweltpolitischen Erfolgsbilanzen systematisiert.

Bei der umweltpolitischen Erfolgsanalyse sind folgende zentrale Aspekte zu unterscheiden:

- Problemstruktur: bestimmt durch die wahrgenommene Dringlichkeit und Politisierbarkeit (Sichtbarkeit, Eindeutigkeit und Zurechenbarkeit des Problems, Anzahl der Betroffenen) des Problems, andererseits durch bestehende Optionen/Restriktionen seiner Lösung. Die Einflussmöglichkeiten der Verursacher, bestimmt durch Anzahl, Macht, gesellschaftliche Bedeutung und Staatsnähe sind ein weiteres Bestimmungsmerkmal.



- Akteure: Träger von Umweltbelangen und Zielgruppen von Umweltpolitik, charakterisiert durch spezifische Motivationen und Handlungsressourcen (Anzahl, Organisationsgrad, Kompetenz, Ausstattung, Netzwerkstruktur, u.a.). Die Entschlossenheit und Fähigkeit von Akteuren, objektive Möglichkeiten zu nutzen, beeinflussen auch den Erfolg von Politiken. Die Vertreter des Staatsapparates vertreten nicht nur Umweltschutzinteressen.
- Systemische Handlungsbedingungen: die Summe der relativ stabilen Chancen und Hemmnisse, die diese Akteure in den politischen und ökonomischen Strukturen sowie dem vorhandenen Wissen und Bewusstsein eines Landes vorfinden,
- Situative Handlungsbedingungen: die Summe der kurzfristig veränderlichen Chancen und Hemmnisse für die genannten Akteure, die sich durch wechselnde politische, ökonomische oder informationelle Situationen und Ereignisse ergeben.
- Strategien: planmäßiges Handeln im Sinne einer langfristigen Zweck-Mittel-Orientierung, was Modifikationen als Folge von Lernprozessen einschließt. Hier wird der Stellenwert der Zielbildung, der Planmäßigkeit, des Zeitfaktors und der Flexibilität des umweltpolitischen Handelns unterstrichen. Das Handlungsfeld schließt seine internationalen Verflechtungen ein (Jänicke 1996 und 2000).

Umweltpolitischer Erfolg oder Misserfolg bestimmt sich danach durch die strukturellen und situativen Handlungschancen und Restriktionen, die Stärke oder das strategische Geschick der Träger von Umweltbelangen und durch den Schwierigkeitsgrad (Handlungsdruck und -restriktionen) des zu lösenden Problems.

Das wirtschaftliche Wohlstandsniveau beeinflusst (als ambivalente Einflussgröße) gleichermaßen das Ausmaß der zu lösenden Probleme wie die Bedingungen umweltschützenden Handelns. Das Wohlstandsniveau eines Landes ist Hintergrundvariable für direkte Einflussfaktoren: technologischer Entwicklungsstand, die Werte- und Anspruchsstruktur, administrative Kompetenz.

Die zwei wichtigsten Erfolgskriterien sind die tatsächlich erreichte Verbesserung, also die Reduzierung einer Emission, und der Einstieg in einen langfristigen Lernprozess, da der Erfolg umweltpolitischer Maßnahmen oft erst nach 10 Jahren überprüfbar ist, wie z. B. bei der Schaffung von umweltpolitischen Institutionen.

Die Evaluation der tatsächlich eingetretenen Verbesserung kann unter ökonomischen (Effizienz), wie ökologischen (Effektivität), oder distributiven (Verteilungsgerechtigkeit) Gesichtspunkten erfolgen.

Umweltpolitische Strategie ist auf den gestaltbaren Bereich umweltpolitischer Erfolgsbedingungen beschränkt: auf die Stärke, Kompetenz und Vernetzung der Träger von Umweltbelangen, auf Institutionalisierung von Handlungspotentialen, auf die Verbesserung von rechtlichen Ressourcen, ökonomischen Rahmenbedingungen (Steuer- und Technologiepolitik) und Informationslagen (Jänicke 1996).

Wie wichtig systemische Handlungsbedingungen für staatliche Institutionen sind, zeigen die Beispiele DDR, Polen und Ungarn, deren frühzeitig geschaffene Umweltschutzinstitutionen kaum positive Wirkungen auf das Politikresultat hatten. Systemisch bedingte Schwächen der Umweltverbände, Mangel an Umweltinformationen und kritischen Medien sind dabei die wichtigsten Merkmale. Damit ist die Notwendigkeit der gesellschaftlichen Verankerung von Umweltinstitutionen begründet. Derzeitig wird auf konsensuale Zielbildungsprozesse auf breiter Basis gesetzt.

Die Modernisierungsfähigkeit ist ein dynamisches Syndrom, dessen Faktoren die Wirtschaftsleistung, Innovations-, Strategie- und Konsensfähigkeit eines Landes sind. Diese werden in einem Zusammenhang interpretiert: entwickelte Volkswirtschaften haben zwar tendenziell höhere Umweltbelastungen als ärmere Länder, dafür aber in der Regel bessere ökonomische und damit verbundene geeignetere sozial kulturelle Ausgangsbedingungen, um den Übergang zu problemloseren Produktionsweisen zu erreichen, weil sie hier mehr (materielle und immaterielle) Ressourcen mobilisieren und auf günstigeren gesellschaftlichen Entwicklungsprozessen (etwa Wertwandelprozesse) fußen können (Weidner 1996).

Fortgeschrittene umweltpolitische Strategien schließen auch noch die Verbesserung von Handlungsbedingungen (capacity building) ein (Jänicke 1996).

## **2.5 Methode**

Zentrales Anliegen ist nicht der systematische Test bewährter Hypothesen zu kausalen Beziehungen im Politikfeld, sondern die theoriegeleitete, möglichst umfassende Darstellung und Analyse des Untersuchungsobjekts - Die Umweltpolitik Kolumbiens - zum Zwecke der Ermittlung von Elementen, die für die Durchsetzung einer effektiven Umweltpolitik besonders relevant sind. Das bestimmt die Wahl der methodischen Vorgehensweise.

Die Informationserhebung erfolgte durch mündliche und schriftliche Befragung verschiedener Experten und Institutionen des untersuchten Bereiches, Dokumentenanalyse (Archive, Protokolle, Internet), Auswertung der Sekundärliteratur und von Zeitschriften.

Hier werden unterschiedlichen Analyseformen angewandt: Konzeptueller, evaluierender und vergleichender Art. Diese erlauben die genaue Identifizierung des untersuchten Problems, die Beweisfindung und die Ergebnisherstellung.