



FORSCHUNGSSTELLE FÜR UMWELTPOLITIK

Freie Universität Berlin

Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften

Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

FFU-report 02-2002

**Forschungsstelle
für Umweltpolitik**

Der Diffusionsansatz für die vergleichende Policy-Analyse. Wurzeln und Potenziale eines Konzepts.

Eine Literaturstudie

Kerstin Tews

ffu

Korrespondenzadresse:

ktews@zedat.fu-berlin.de



FORSCHUNGSSTELLE FÜR UMWELTPOLITIK

Freie Universität Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

**Ihnestr. 22
14195 Berlin**

telefon +49-30-838 566 87
fax +49-30-838 566 85
email ffu@zedat.fu-berlin.de
internet www.fu-berlin.de/ffu/

1	DAS DIFFUSIONSKONZEPT IN DER POLITIKWISSENSCHAFT. ANALYTISCHE SCHÄRFUNG UND RELEVANTE FRAGESTELLUNGEN.....	1
1.1	BEGRIFFSKLÄRUNG UND ABGRENZUNG ZU ANDEREN THEORETISCHEN KONZEPTEN DER INTERNATIONAL VERGLEICHENDEN POLITIKWISSENSCHAFT	1
1.2	ÜBERBLICK UND SYNTHESE: RELEVANTE FRAGESTELLUNGEN FÜR EINE POLITOLOGISCHE DIFFUSIONSFORSCHUNG	5
2	ZENTRALE EINFLUSSFAKTOREN AUF DIFFUSIONSPROZESSE	8
2.1	CHARAKTERISTIKA UND DYNAMIKEN DES (INTERNATIONALEN)SYSTEMS	8
2.1.1	DIFFUSIONSMUSTER BEI HORIZONTAL EN KOMMUNIKATIONSBEZIEHUNGEN	10
2.1.1.1	Strukturiertheit der Kommunikation: netzwerkanalytische Betrachtung.....	10
2.1.1.2	Systemstrukturen und das Konzept der Kritischen Masse	13
2.1.1.3	Strukturiertheit der Kommunikation durch räumliche Nähe	14
2.1.2	DIFFUSION DURCH VERMITTLUNG/VERTIKALE KOMMUNIKATIONSBEZIEHUNGEN	15
2.1.2.1	Der Zusammenhang zwischen Diffusionsverlauf und Art des Kommunikationskanals.....	15
2.1.2.2	Der Zusammenhang zwischen Kommunikationskanal und Übernahmenentscheidungsprozess	17
2.1.3	AGENCY IM DIFFUSIONSPROZESS.....	18
2.1.3.1	Nichtstaatliche Akteure als „Agents of Diffusion“	19
2.1.3.2	Internationale Organisationen als „Agents of Diffusion“.....	22
2.1.3.3	Pionierstaaten als „Agents of Diffusion“	24
2.1.4	DIFFUSIONSWIRKUNG INTERNATIONALER INSTITUTIONEN - DIFFUSION ALS INTERNATIONALE SOZIALISATION.....	27
2.1.4.1	Normwirkung: Konvergenz und Divergenz	31
2.2	CHARAKTERISTIKA POTENZIELLER ÜBERNEHMER.....	32
2.2.1	SOZIO-ÖKONOMISCHE DETERMINANTEN	34
2.2.1.1	Große vs. kleine Staaten : Ressourcenbasis und Innovationsneigung.....	35
2.2.2	POLITISCH –INSTITUTIONELLE DETERMINANTEN.....	37
2.2.2.1	Change Agents und die Dimensionen des politischen System: Kohärenz und Offenheit	38
2.2.2.2	Filterwirkung nationaler Institutionen	41
2.3	CHARAKTERISTIKA DER INNOVATION.....	43
2.3.1	PROBLEMSTRUKTUR	44
2.3.2	POLITISCHE MACHBARKEIT	45
2.3.3	TECHNISCHE MACHBARKEIT (ANSCHLUSSFÄHIGKEIT).....	47
2.3.4	ZUSAMMENHANG ZWISCHEN CHARAKTERISTIKA DER INNOVATION UND VERBREITUNGSMECHANISMUS	48
3	ZUSAMMENFASSUNG	50
	LITERATUR	55

1 Das Diffusionskonzept in der Politikwissenschaft. Analytische Schärfung und relevante Fragestellungen

Dieser Überblick über den Stand der Forschung* bildet die theoretische Grundlage für das von der VW-Stiftung geförderte Forschungsprojekt „Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen als Aspekt der Globalisierung von Umweltpolitik“. Ausgangspunkt des Forschungsvorhaben war die empirische Beobachtung, dass nationale Umweltinitiativen häufig mit hoher Geschwindigkeit von anderen Ländern übernommen werden und sich auf diese Weise ausbreiten. Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen dürfte in erheblichem Maße zur globalen Angleichung umweltpolitischer Regelungsmuster beitragen. Dieser Aspekt von Globalisierung ist jedoch ebenso wenig erforscht wie die Mechanismen der Politikdiffusion selbst.

Da Studien zur globalen Diffusion politischer Innovationen praktisch nicht vorliegen, wird auf Theorieansätze und Studien zurückgegriffen, die sich mit verwandten Fragestellungen beschäftigen bzw. deren Ansätze sich für eine politologische Diffusionsforschung nutzbar machen lassen. Dabei wird auch auf Studien und Erkenntnisse andere Disziplinen, wie der Soziologie, der Kommunikations – und Marketingforschung zurückgegriffen, in denen das Diffusionskonzept bereits seit längerem eine etablierte Forschungsrichtung ist (Rogers 1962/95). Ziel ist es, anhand existierender Erkenntnisse aus der Diffusions-, Innovations- und Policy-Transferforschung konzeptionelle Klarheit zu schaffen und Fragestellungen zu generieren, die die empirische Untersuchung leiten werden.

Die hier vorab dargelegte Synthese der Forschungsstandanalyse

- klärt Unterschiede und Gemeinsamkeiten verschiedener Theoriekonstrukte, die sich mit dem Phänomen der Übernahme politischer Praktiken anderer Länder auseinandersetzen,
- versucht methodologische Klarheit in Bezug auf die abhängige Variable des Diffusionskonzeptes zu erlangen und
- entwickelt ein für die Analyse der Ausbreitung politischer Innovationen adäquates Raster.

1.1 Begriffsklärung und Abgrenzung zu anderen theoretischen Konzepten der international vergleichenden Politikwissenschaft

Diffusionsstudien folgen dem Pfad der Ausbreitung einer Innovation über die Zeit und versuchen ihren Ausbreitungsgrad, ihre Ausbreitungsgeschwindigkeit zu erklären, sowie Unterscheidungen in Bezug auf frühe, späte oder Nicht-Übernehmer dieser Innovation zu treffen. Rogers beschrieb Diffusion als den „process by which an innovation is communicated through certain channels over time among members of a social system“ (1962/95:5).

Darüber hinaus existieren eine Reihe von theoretischen Konstrukten, wie Policy-Transfer (Dolowitz und Marsh 1996, 2000; Evans und Davies 1999), Lesson Drawing (Rose 1991, 1993) und Policy-Learning (Haas 1992; Bennett und Howlett 1992; Sabatier und Jenkins-Smith 1999), Po-

* Für die hilfreichen Kommentare zu diesem Forschungsstand danke ich insbesondere Manfred Binder und Jobst Conrad.

lity-Bandwagoning (Ikenberry 1990) oder Konvergenz (Bennett 1991a), die zum Teil synonym, aber auch in Abgrenzung zum Diffusionsbegriff verwendet werden.

Die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Phänomen, dass Politikansätze, Instrumente oder Institutionen, die in einem Land entwickelt wurden, von anderen Ländern übernommen oder für die Politikentwicklung in anderen Ländern nutzbar gemacht werden, verläuft innerhalb von zwei dominanten, sich gegenseitig überlappenden jedoch nicht identischen Forschungskonzepten – der politologischen Diffusionsforschung und der Policy-Transferforschung.

Die politologische Diffusionsforschung entstand bereits in den 60er Jahren innerhalb der amerikanischen Politikwissenschaft (Walker 1969; Gray 1973). Sie untersuchte die Verbreitung politischer Innovationen unter den amerikanischen Bundesstaaten. Das Diffusionskonzept fokussiert auf den Prozess der Verbreitung einer politischen Innovation in einem gegebenen sozialen, politischen oder internationalen System. Strukturelle Beziehungen *zwischen* den Gliedern dieses Systems sind zentrale, aber nicht ausschließliche Erklärungsvariablen für den Verlauf der Verbreitung der politischen Innovation.

Die Policy-Transferforschung ist ein sich seit Beginn der 1990er Jahre rasch entwickelnder Ansatz aus der britischen Forschungslandschaft. Er ist insbesondere durch die Arbeiten von Richard Rose (1991, 1993) sowie Dolowitz und Marsh (1996, 2000) geprägt worden. Im Mittelpunkt des Policy-Transferkonzeptes steht der Prozess, bei dem politikrelevantes *Wissen* aus anderen Jurisdiktionen für die eigene nationale Politikentwicklung nutzbar gemacht wird (Dolowitz und Marsh 1996:344).¹ Es fokussiert

- auf die Intentionalität von Politikimporten und -exporten (Rose 1991; Evans und Davies 1999: 366);
- stärker als der Diffusionsansatz auf die Rolle der „Agents of Transfer“ (ebd.; Stone 1999, 2000a) und
- auf kognitive Prozesse der Selektion und Nutzung von politikrelevantem Wissen (Evans und Davies 1999: 376; Stone 2000b: 6).

Der methodologisch zentrale Unterschied zwischen beiden Konzepten ist folgender: Während sich das Diffusionskonzept aus einer Makroperspektive mit dem Prozess der Verbreitung politischer Innovationen in einem System (USA, EU, internationales System) beschäftigt, analysiert das Transfer-Konzept den Prozess eines individuellen Transfers, d.h. die Ursachen, Einflussfaktoren und Charakteristika eines konkreten Imports oder Exports von Politikinhalten. „(...) it operates at the meso level, below more general studies of convergence and diffusion but above more specific treatments of local applications of ideas and instruments.“ (Freeman 1999:3)².

¹ Die Policy-Transferforschung untersucht den Prozess, „(...) in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions etc. in one time and or one place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place.“(Dolowitz und Marsh 1996:344).

² Ein sehr gutes Beispiel für den methodologischen Ansatz der Policy-Transferforschung bietet die Studie von Jacobs und Barnett zur Entwicklung der Gesundheitspolitik in Neuseeland. Ihr Ansatz: „By studying the process of policy development, rather than just a policy document, it was possible to disaggregate different aspects of the policy and to identify sources and influences“ (2000:185).

An diese unterschiedlichen Analyse-Ebenen schließt relativ zwangsläufig die Structure-Agency-Kontroverse³ zwischen diesen beiden Ansätzen an, die insbesondere durch Vertreter der jüngeren Policy-Transferforschung „kontrolliert“ wird. Den Diffusionsstudien wird eine tendenziell akteursfreie Prozessuntersuchung und ein struktureller oder „technocratic determinism“ (Rose 1991:9) zugeschrieben (Stone 1999:52; Dolowitz 2000:3; Evans und Davies 1999:366). Neuere unter dem Diffusionslabel rangierende Studien haben dieser Kritik entgegengewirkt und das Moment wollender und die Verbreitung aktiv fördernder Akteure in ihre Analyse eingeschlossen (z.B. Mintrom 1997; True und Mintrom 2001; Strang und Soule 1998; O' Leary und Yandle 2000).

Beiden Konzepten gemein ist, dass sie Politikdiffusion/ Politiktransfer als *eine mögliche* kausale Ursache für länderübergreifende politische Konvergenz betrachten (Kern, Jörgens und Jänicke 2000; Simmons und Elkins 2000: 7; Stone 2000b: 4, Orenstein und Wilkens 2001). Globale Konvergenz politischer Regelungsmuster kann auch andere Ursachen haben:

- Politische Konvergenz kann das Resultat koordinierten Verhaltens – typischerweise Verhandlungen – sein. Um das Diffusionskonzept nicht zu überdehnen, wäre hier die Anwendung von Ansätzen aus der Regimetheorie (Rittberger 1993; Breitmeyer, Gehring, List und Zürn 1993; Gehring 1994) oder des Regieren in politischen Mehrebenensystemen (Putnam 1988; Scharpf 1993, 1994; Jachtenfuchs und Kohler-Koch 1996) angemessener. Ein Beispiel dafür ist die Umweltpolitikharmonisierung *innerhalb* der EU (Stone 1999:57).
- Konvergenz kann ebenso das unkoordinierte Resultat unabhängiger nationalstaatlicher Reaktion auf endogene oder exogene strukturelle Kräfte sein. Simmons und Elkins heben zwei vom Diffusionsmechanismus zu unterscheidende Konvergenzursachen hervor: „(...) similar but uncoordinated response to economic conditions“ und „similar but uncoordinated response to common domestic political conditions“ (2000:6). Ähnliche Policy-Outputs dürfen daher nicht automatisch mit Diffusionsprozessen verbunden werden (Gray 1994:235).

Gleichermaßen gilt für beide Konzepte, dass die einer globalen Konvergenz politischer Regelungsmuster gegenläufigen Tendenzen keinesfalls negiert werden. Tradierte Pfade politischer und administrativer Entwicklung und kulturelle Wirkmuster perpetuieren Divergenz und nationale Unterschiede im politischen Management ähnlicher Probleme mit Ansätzen und Instrumenten, denen bei näherem Blick häufig nur die Etikettierung gleicht (Jordan 2001:20; Becker et al. 2001:331ff; Kern 2001:342ff).

Colin Bennett (1997) entwickelte vier Kriterien, um Prozesse, die sich mittels des Policy-Transfer bzw. Diffusionsansatzes untersuchen lassen, von anderen Prozessen abzugrenzen, die mit Hilfe anderer theoretischer Konstrukte aus den Bereichen der international vergleichenden Policy-Forschung oder der Theorie Internationaler Beziehungen adäquater beschrieben werden können. Er schlägt vor, von Politiktransfer oder Diffusion nur dann zu reden, wenn Folgendes demonstriert werden kann:

³ Eine methodologische Kontroverse, die grundsätzlich in viele sozialwissenschaftliche Disziplinen wiederzufinden ist und zu besonderer Prominenz im Rahmen der Theorie internationaler Beziehungen als Teil der Kontroverse zwischen Konstruktivismus und Neoliberalen Institutionalismus gelangte (Wendt 1987, 91, 92; Gould 1998).

- dass die Einführung einer Politik nicht ausschließlich auf idiosynkratische, d.h. historisch einmalige Faktoren zurückgeführt werden kann;
- dass die Einführung der Politik nicht das Resultat der Wirkungen ähnlicher Modernisierungszwänge ist, die zwar gleiche, aber jeweils separate Wirkungen in unterschiedlichen Staaten haben;
- dass sich die Entscheidungsträger der Politikeinführung anderswo bewusst sind und
- dass diese Beispiele von anderswo innerhalb der politischen Debatte vor der Einführung der Politik verwendet wurden (ebd.:215).

Jüngere Studien, die sich mit dem Phänomen der Übernahme von Politikinhalten aus anderen Ländern auseinandersetzen, thematisieren die Notwendigkeit der Erweiterung des originären Fokus auf Motive und Mechanismen um die Frage des Erfolgs oder Misserfolgs derartiger politischer Praktiken (Dolowitz und Marsh 2000; Jörgens 2001). Daraus folgt, dass eine Unterscheidung getroffen werden muss, ob Diffusion bzw. Transfer von Politikinnovationen als *abhängige Variable* oder als *unabhängige Variable* konzipiert wird. "(...) [P]olicy transfer can be treated as either the dependent or the independent variable; we can seek to explain the process of policy transfer or we can use policy transfer to explain policy outcomes. However, the two exercises are related. Put simply, if one wishes to use policy transfer to explain policy outcomes, then one also needs to explain what causes transfer, so a full analysis would treat transfer as both a dependent and an independent variable." (Dolowitz und Marsh 2000: 8).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der originäre Diffusionsansatz für die Erforschung des konkreten Steuerungspotenzials wenig geeignet ist, da es als Makrokonzept Mechanismen der Verbreitung in einem System untersucht, und die Frage nach dem Erfolg dieser Verbreitung nicht stellt. Für eine derartige Forschungsperspektive, muss die Analyseebene des Policy-Transferkonzeptes integriert werden, da nur auf dieser Ebene der Einfluss von Transfertyp bzw. Diffusionsmechanismus, Schlüsselakteuren und Transfermotivationen auf den Erfolg oder Misserfolg der transferierten Politik im importierenden Land zu untersuchen ist (Tews 2001). Es besteht jedoch nicht nur erheblicher Forschungsbedarf in Bezug auf das Steuerungspotenzial derartiger Diffusions- und Transferprozesse, sondern auch in Bezug auf ein methodisches Konzept, dieses zu untersuchen. Für die Bewertung des Steuerungspotenzials ist eine ex post Evaluierung der diffundierten Politik in Form einer Wirkungsanalyse in verschiedenen nationalen Kontexten notwendig, die konsequenterweise immer Bezug zu jenen Faktoren und Mechanismen nehmen muss, die den Prozess des Transfer bzw. der Diffusion beeinflussen. Deren Identifizierung jedoch ist der zugrundeliegende Forschungsschritt, den das vorliegende Forschungsvorhaben leisten will.

Wir definieren daher die Verbreitung umweltpolitischer Innovationen im internationalen System als die zu erklärende Variable. Das Diffusionskonzept wird hier zunächst aufgrund seiner für diesen Forschungsschritt erforderlichen Offenheit und Neutralität (Jörgens 2001) gewählt:

- Es ist neutral in Hinblick auf die Qualität der sich ausbreitenden Politikinnovationen. In Anlehnung an Rogers (1962/95:11) wird der Begriff „Innovation“ in der politikwissenschaftlichen Innovations- und Diffusionsliteratur als Programm, Idee, Praktik oder Instrument definiert, das/die *neu* für die Regierung ist, die es einführt oder übernimmt (Walker 1969:881; Gray 1994; Berry und Berry 1999:169). Auf diese Definition von „neu“ wird sich hier aus methodischen Überlegungen beschränkt, um Innovation einerseits von „Invention“ (originäre Politik-

/Ideenentwicklung) abzugrenzen (ebd.), und um andererseits auf eine Bewertung der Innovation im Sinne von Fortschritt/Weiterentwicklung abzusehen. Dahinter verbirgt sich die einfache Tatsache, dass auch Innovationen diffundieren, die nicht erfolgreich sein müssen (DiMaggio und Powell 1991; Soule 1997; Hirshleifer 1995). Die Suche nach Kommunikationskanälen und Mechanismen der Verbreitung im internationalen System macht eine derartige konzeptionelle „Neutralisierung“ des Innovationsbegriffs erforderlich, um systematische Verzerrungen infolge impliziter Annahmen über Übernahmemotive zu vermeiden.

- Neutral ist es darüber hinaus in Bezug auf die konkrete Umsetzung der sich ausbreitenden Politikinnovationen. Das originäre Diffusionskonzept behandelt Diffusion als die abhängige Variable und fragt nach Einflussfaktoren auf den Prozess der Verbreitung. Dabei konzentrieren sich Diffusionsstudien typischerweise auf Policy-Outputs, während sie den konkreten „Outcome“ und „Impact“ dessen, was diffundiert, außer Acht lassen. In dieser Konzeption von Diffusion als abhängige Variable bleibt die Frage nach dem konkreten Steuerungspotenzial unbeantwortet – sie bildet jedoch die Grundlage für deren Bearbeitung.
- Das Diffusionskonzept ist offen, weil es keine Festlegung auf einen speziellen Mechanismus der Verbreitung von Politikinnovationen trifft. Damit unterscheidet es sich vom Policy-Transferkonzept. Die Zentralität von Wissen, Intentionalität und der starke Bias zugunsten freiwilliger Transfers (Stone 2000; Tews 2001) offenbart eine implizite Festlegung in Bezug auf die Motivation zur Orientierung an politischen Praktiken anderer Länder. Policy-Transfer als eine „action-oriented intentional activity“ (Evans und Davies 1999:366) konzentriert sich häufig auf problemlösungsorientiertes Lernen im Raum (Rose 1991, 1993). Das Diffusionskonzept hat den Vorteil, dass es andere Mechanismen nicht von Beginn an ausschließt. Es kann damit Mechanismen wie Isomorphismus (DiMaggio und Powell 1991), Legitimation (Bennett 1991b, 1997; Robertson 1991), Policy Bandwagoning (Ikenberry 1990) und Normkaskaden (Finnemore und Sikkink 1998) integrieren, denen Übernahmemotive unterliegen, die weniger durch das wahrgenommene Problemlösungspotenzial der politischen Innovation begründet sind, als durch die Tatsache, dass einige, viele oder spezielle andere Länder diese Innovation bereits eingeführt haben.

1.2 Überblick und Synthese: relevante Fragestellungen für eine politologische Diffusionsforschung

Seit Ende der 60er Jahre hat die amerikanische Politikwissenschaft versucht, Erklärungen für die Einführung ähnlicher Policy-Outputs unter amerikanischen Bundesstaaten zu liefern und mathematische Modelle für die ex-post oder ex-ante Evaluation von Adoptionswahrscheinlichkeiten und -raten zu kreieren. Dabei wurde im Wesentlichen zwei methodologische Pfade verfolgt (Gray 1994; Berry und Berry 1999)⁴. Ein Pfad steht ganz in der Tradition der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. Der andere Pfad steht in der Tradition klassischer Diffusionsstudien und nimmt Anleihen aus der epidemiologischen Forschung, der Kommunikations- und der organisationssoziologischen Diffusionsforschung (Gray 1994, Valente 1993, Berry und Berry 1999; Kern 2000a). Die originäre politikwissenschaftliche Fragestellung, die zur Ausdifferenzie-

⁴ Kemp (1997:70-94) hat eine Dichotomie in der Literatur zur Diffusion technologischer Innovationen ausgemacht, die deutliche Parallelen aufweist. Er unterscheidet hinsichtlich epidemischer Diffusionsmodelle (Makroebene: externe Einflüsse auf Übernahmeentscheidung) und Rational-Choice-Diffusionsmodelle (Mikroebene: interne Determinanten der Innovationsübernahmeentscheidung).

rung dieser zwei methodologischen Ansätze führte, war jene nach den Gründen für die Einführung neuer Programme durch eine Regierung (Berry und Berry 1999:169). Je nach methodologischem Ansatz wurde innovatives Staatshandeln entweder allein als durch interne Faktoren determiniert betrachtet, oder aber als Nachahmung politischer Aktivitäten anderer Staaten konzipiert. Diese beiden methodologischen Pfade wurden trotz Anerkennung wechselseitiger Komplementaritäten bis in die 1990er Jahre hinein isoliert voneinander statt einander befruchtend verfolgt (Berry und Berry 1999:187)⁵.

In der Politikwissenschaft fand das Phänomen der Diffusion politischer Programme erstmals in einer Studie von Jack Walker (1969) Beachtung. Walker fragte, warum einige (amerikanische) Einzelstaaten Innovationen eher einführen als andere. Mit dieser Fragestellung blieb er zwar ganz in der Tradition der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, die nach internen Determinanten der Innovationsfähigkeit von Staaten suchte. Allerdings ging Walker insofern über das Konzept der vergleichenden Forschung hinaus, als er als eine Einflussvariable auf die Wahrscheinlichkeit der Einführung eines neuen Programms die vorherige Übernahme durch anderer Staaten feststellte. Damit führte er erstmals *externe Determinanten staatlicher Politikentscheidungen in die (intranational) vergleichende Innovationsforschung* ein. Allerdings wurden die Mechanismen der Diffusion der Politikinnovation nicht primär untersucht. Walkers und andere Studien zur Innovationsfähigkeit amerikanischer Gliedstaaten, die insbesondere die Varianz interner sozio-ökonomischer und/oder politisch-institutioneller Faktoren als Erklärung für unterschiedliche Innovationsneigungen herausarbeiteten (Gray 1994; Freeman 1999:3), bildeten aber eine wesentliche Grundlage für spätere, sich primär den Diffusionsmechanismen widmende Studien⁶. Diese traditionellen amerikanischen Diffusionsstudien haben sich auf strukturelle Faktoren konzentriert, die Bundesstaaten miteinander verbinden, Interaktionsmuster erklären und als Kommunikationskanäle verstanden wurden, um Ausbreitungsmechanismen und -muster zu erklären. Die Interaktionshäufigkeit mit „Vorreitern“ (Gray 1973), geographische Nähe (Walker 1969, Lutz 1987) aber auch netzwerkanalytische Ansätze (vgl. 2.1.1) waren dominante Erklärungsmodelle. Die Häufigkeit der Nutzung bzw. die Strukturierung von Kommunikationskanälen zwischen den politischen Einheiten standen im Zentrum dieses Ansatzes. Dabei wurde auf eine Untersuchung interner Determinanten von Politikentscheidungen ebenso verzichtet, wie die Mehrzahl der Innovationsstudien auf die Berücksichtigung externer Einflussvariablen verzichtete. Vielmehr betrachten die traditionellen Diffusionsmodelle die potenzielle Übernehmergepopulation (häufig Bundesstaaten der USA) völlig undifferenziert. Diese Kritik trifft auf alle klassischen Diffusionsmodelle zu – ob aus dem Bereich der Politikwissenschaft (Berry und Berry 1999) oder aus dem Bereich der Marketing- und Managementforschung (Kemp 1997).

Als Ergebnis einer kritischen Analyse der Ergebnisse von Innovations-, Diffusions- und Policy-Transferforschung ergeben sich folgende Vor- und Nachteile dieser verschiedenen Ansätze, deren Kenntnis der Entwicklung eines analytischen Rasters für eine moderne politologische Diffusionsforschung vorausgeht.

⁵ Vgl. die ausführliche Analyse der methodologischen Ansätze zur Diffusions- und Innovationsforschung in der amerikanischen Politikwissenschaft: Berry und Berry 1999: 169-200.

⁶ So wendete sich James Lutz (1987) ganz den Mechanismen der Verbreitung von Politikinnovationen zu und nutzte dabei die Daten der Walker-Studie.

- Die traditionelle Diffusionsforschung fokussierte hauptsächlich auf strukturelle Faktoren, die die Einheiten miteinander verbinden (Kommunikationskanäle) und unterstellte eine generelle Innovationsneigung von Staaten. Ihr Hauptdefizit lag in der Homogenisierung der Übernehmerpopulation (Berry und Berry 1999:173; Kemp 1997:75).
- Die politologische Innovationsforschung fokussierte auf interne sozio-ökonomische und politisch-institutionelle Determinanten von Politikergebnissen. Ihr Hauptdefizit bildete die konzeptionelle Ausblendung exogener Einflüsse auf nationalstaatliche (bundesstaatliche) Politikergebnisse.
- Beide methodologischen Ansätze der amerikanischen politologischen Forschung zum Policy-Wandel vernachlässigten, dass die Charakteristika der Innovation selbst sowohl Diffusionsmuster (Verläufe, Geschwindigkeiten, Mechanismen) als auch die Relevanz verschiedener endogener Determinanten von Politikergebnissen variieren (Freeman 1999:3; Dolowitz und Marsh 2000:3).
- Darüber hinaus weisen Innovations- und Diffusionsforschung eine tendenzielle Überbetonung struktureller Erklärungsvariablen auf. Die Integration der Rolle von Akteuren im Verbreitungsprozess kann durch die Integration von Elementen des Policy-Transferkonzept ermöglicht werden.

Für eine moderne politikwissenschaftliche Diffusionsforschung, die nach Einflussvariablen auf den *Prozess* der Verbreitung politischer Innovationen fragt, sind – so die Synthese – Fragestellungen aus drei, nur analytisch zu trennenden Faktorenkomplexen relevant⁷.

I) Charakteristika und Dynamiken des (internationalen) Systems

Im Mittelpunkt dieses Komplexes steht die Frage: *WIE BREITEN SICH INNOVATIONEN AUS?*

Der Untersuchungsfokus liegt auf den Kommunikationskanälen und den Akteuren, die verschiedenen politischen Einheiten miteinander verbinden. Dabei werden die ökonomische, politische und sozietale Strukturiertheit der Beziehungen zwischen Nationalstaaten im internationalen politischen System und transnationale Agency, d.h. die aktive Rolle von Promotoren der Innovationsverbreitung als erklärende Variablen für den Verlauf und die Geschwindigkeit der Ausbreitung der Politikinnovation im internationalen System angenommen (Kapitel 2.1).

II) Charakteristika der potenziellen Übernehmer

Im Mittelpunkt dieses Komplexes steht die Frage: *WARUM ÜBERNEHMEN EINIGE STAATEN INNOVATIONEN EHER ALS ANDERE?*

Hier liegt der Untersuchungsfokus auf den innerstaatlichen Variablen. Nationale Faktoren entscheiden darüber, ob, wann und wie ein Land eine politische Innovation einführt. Sozio-ökonomische, politisch-institutionelle und gesellschaftliche Kapazitäten zur Einführung bzw. Übernahme von Politikinnovationen können als erklärende Variablen für die Positionierung eines Staates im Diffusionsverlauf (Early-, Late-, Non-Adopter) fungieren. Darüber hinaus helfen Vari-

⁷ In einer international vergleichenden retrospektiven Analyse von nationalen Problemlösungen im Bereich Migration, Klimaschutz und HIV/Aids haben die Soziologen Becker et al. (2001) drei perspektivisch andere – teilweise mit den oben gewählten Kategorien jedoch – korrespondierende Einflussdimensionen auf Diffusionsprozesse identifiziert, die einen Teil des sozialen Wandels erklären: a) Akteursgruppen und deren Zusammenarbeit zur Informationsverbreitung und Kooperation, b) kulturelle Wirkmuster, d.h. in jeweiligen Ländern verankerte Spezifika im Umgang mit Problemen und deren Rückbindung an länderspezifische Traditionen und „Philosophien“, sowie c) Politikfeldverflechtungen (Becker et al. 2001:329ff).

ationen in den nationalen regulativen Stilen, Strukturen und Verwaltungslogiken Unterschiede im nationalen Design der Politikinnovation zu erklären. Für die Diffusionsforschung besonders interessant sind dabei jene nationalen Faktoren, die die nationale *Empfänglichkeit* gegenüber Politikentwicklungen im Ausland beeinflussen (Kapitel 2.2).

III) *Charakteristika der politischen Innovation*

Dieser Komplex befasst sich mit der *quer* zu den beiden anderen Komplexen stehenden Frage: WARUM BREITEN SICH MANCHE INNOVATIONEN SCHNELLER AUS ALS ANDERE?

Der Untersuchungsfokus liegt auf den speziellen Eigenschaften der politischen Innovation als einer zentralen erklärenden Variable für deren Verbreitungschancen und -geschwindigkeiten im internationalen System. Die Charakteristika der politischen Innovation können ihre Diffusionsfähigkeit, sowie die Mechanismen ihrer Verbreitung im internationalen System determinieren (Kapitel 2.3).

Diese aus dem Stand der Forschung generierten Fragestellungen an ein Diffusionskonzept, das den Prozess der Verbreitung von politischen Innovationen im internationalen System als abhängige Variable begreift, dienen im Folgenden zur Strukturierung der Darstellung einer Fülle von Forschungsergebnissen zu den diesbezüglichen Faktorenkomplexen, die aufgrund der originären Wurzeln des Diffusionskonzepts insbesondere im Kap. 2.1 eine starke Referenz zu anderen sozialwissenschaftlichen Disziplinen aufweisen wird.

2 Zentrale Einflussfaktoren auf Diffusionsprozesse

2.1 Charakteristika und Dynamiken des (internationalen)Systems

Die Wurzeln der politologischen Diffusionsforschung liegen in der epidemiologischen Forschung, der Kommunikationsforschung, der Soziologie sowie der Marketing- und Managementforschung (Rogers 1962/95; Gray 1994; Bennett 1997; Kemp 1997).

Mit Ausnahme der epidemiologischen Forschung, die die Verbreitung von Krankheiten untersucht, beschäftigen sich diese unterschiedlichen Disziplinen mit der Ausbreitung von etwas, das kommuniziert werden kann und muss, um sich unter den Mitgliedern eines sozialen Systems durchzusetzen. Der zentrale Diffusionsmechanismus besteht in der Kommunikation (Rogers 1962/95). Neue Ideen müssen kommuniziert werden, damit sie sich ausbreiten.

Empirische Untersuchungen dieser Disziplinen ergaben ein auffälliges Verbreitungsmuster von Innovationen (kumulative Anzahl der Übernehmer der Innovation in einem sozialen System), das sich graphisch als S-Kurve abbilden lässt (ebd.:23). Dies wurde als das Ergebnis von Interaktionseffekten charakterisiert (Bennett 1997:223).

In der Analyse von Interaktionsbeziehungen zwischen den Gliedern eines sozialen Systems besteht der zentrale Ansatz aller Diffusionsstudien, weil diese Beziehungen als Kommunikationskanäle fungieren. Die Interaktionen zwischen den Gliedern des sozialen Systems wurden jedoch unterschiedlich konzipiert.

- Einfache Modelle betonen, dass es die **Häufigkeit von Interaktionen** zwischen frühen Einführern und Nachzüglern innerhalb einer potenziellen Übernehmerpopulation (soziales System) ist, die die Wahrscheinlichkeit der Übernahme erhöht (Gray 1973; Kemp 1997; Berry

und Berry 1999). Dabei erscheinen die Interaktionen zufällig und völlig unstrukturiert. Dazu gehören das aus der Marketing- und Managementforschung stammende logistische Modell (Griliches 1957; Mansfield 1961)⁸ bzw. das aus der amerikanischen politikwissenschaftlichen Diffusionsforschung bekannte National Interaction Model (Gray 1973; Menzel und Feller 1977; Berry und Berry 1999:172). Beide Modelle gehören zu den frühen Modellierungen von Diffusionsvorgängen, die sich stark an den für die epidemiologische Forschung entwickelten mathematischen Modellen orientierten (Valente 1993:32; Kemp 1997:71).⁹

Die generelle Kritik an diesen Modellen betrifft die grundsätzliche Homogenisierung der Übernehmerpopulation in Bezug auf ihre Innovationsneigung (Kemp 1997; Berry und Berry 1999:173).

- Komplexere Modelle haben die **Strukturiertheit dieser Interaktionen** durch Kommunikationsnetzwerke zwischen den Mitgliedern des Systems betont und netzwerkanalytische Überlegungen in die Untersuchung der Ausbreitungsmuster integriert (Coleman, Katz und Menzel 1966; Burt 1987; Valente 1995; Valente und Davis 1999). Aufmerksamkeit wurde hier besonders auch der Rolle von Change Agents und Meinungsführern im Prozess der Verbreitung von Innovationen gewidmet (Rogers 1962/95:26ff; O'Leary und Yandle 2000; Valente und Davis 1999). Darüber hinaus ist der Einfluss von Normen im System auf den Diffusionsprozess von Innovationen untersucht worden (Rogers 1962/95:26; Strang und Meyer 1993, Meyer et al. 1997a, 1997b).
- In einer weiteren Differenzierung komplexerer Diffusionsmodelle werden die Interaktionsmuster als Beziehungen, die durch **horizontale** und **vertikale Kommunikationskanäle** strukturiert sind, konzipiert.

Typischerweise geht es bei Kommunikation um den Informationsfluss von einem Sender zu einem Empfänger (Roger 1962/95:18). Kommunikationskanäle lassen sich jedoch nicht nur in Bezug auf die Strukturen des sozialen Systems (Rogers 1992/95:24) differenziert betrachten. Auch in Bezug auf die Verortung des „Senders“, d.h. der Informationsquelle, gibt es unterschiedliche Modellierungen (Roger 1962/95:194; Mahajan und Peterson 1985:15; Valente 1993: 32; Kemp 1997:70ff; Kern 2000a:143ff). Sie berühren die Frage, ob der Diffusionsprozess ein nur durch die faktische Verbreitung der Innovation vorangetriebener Prozess ist, oder ob es unabhängig von der tatsächlichen Verbreitung der Innovation innerhalb des sozialen Systems Quellen der Information über die Innovation gibt. Strang und Soule (1998) klassifizieren diese beiden Gegensätze in der soziologischen Diffusionsdiskussion als

- „diffusion within a population vs.
- diffusion into a population“ (1998:270).

⁸ Im logistischen Modell wird die Information über die frühere Übernahmeentscheidung anderer im sozialen System zur grundlegenden Determinante einer Übernahmeentscheidung (Kemp 1997:71). Vermittelt wird diese Information über direkte Kontakte. Im National-Interaction-Model ist die einzige Einflussgröße auf die Wahrscheinlichkeit der Einführung einer politischen Innovation der kumulierte Anteil derjenigen des politischen Systems, die die Innovation bereits eingeführt haben (Berry und Berry 1999:173).

⁹ Für die Ausbreitung von Krankheiten ist die Art der sozialen Beziehungen bzw. Strukturierung der Interaktionen eher irrelevant. Ansteckung ist nicht abhängig davon. Natürlich ist sie abhängig von Charakteristika der potenziellen Krankheitsempfänger (Alter, Gesundheitszustand etc.). Letztere Differenzierungen in Bezug auf Charakteristika der potenziellen Übernehmer finden aber in fast allen klassischen Diffusionsmodellen keine Beachtung.

Diese Unterscheidung korrespondiert mit der in der Literatur dominierenden Differenzierung in die zwei Modelle:

- „internal influence model“ und
- „external influence model“ (Mahajan und Peterson 1985:15).

Während im ersten Modell die Information über die Innovation nur innerhalb der potenziellen Übernehmerpopulation über interpersonelle Kontakte fließt, werden im „external influence model“ Informationen ausschließlich von einer externen Quelle bezogen (Valente 1993:32).

In der Diffusionsanalyse werden die verschiedenen Kommunikationskanäle, erstens, mit der Annahme unterschiedlicher Ausbreitungsgeschwindigkeiten der Informationen bzw. Innovation verbunden (Mahajan und Peterson 1985; Kern 2000a:271; vgl. Abschnitt 2.1.2.1). Zweitens zeigen Diffusionsstudien, dass die Bedeutung dieser unterschiedlichen Kommunikationskanäle in Abhängigkeit von der Phase des Innovationsentscheidungsprozesses variiert (Ryan und Gross 1943; Coleman, Katz und Menzel 1966; Valente 1993; vgl. Abschnitt 2.1.2.2). Drittens zeigen Ergebnisse der Marketingforschung, dass die Bedeutung des jeweiligen Kommunikationskanals in Abhängigkeit des Typus von Übernehmern variiert. Die Gruppe der frühen Übernehmer ist in ihrer Übernahmeentscheidung in stärkerem Maße durch externe Quellen, insbesondere Massenmedien, beeinflusst als die Gruppe der späten Übernehmer (Bass 1969; Rogers 1962/95:197ff; Valente 1993; Kemp 1997).

2.1.1 Diffusionsmuster bei horizontalen Kommunikationsbeziehungen

Soziologen haben den Fluss von Informationen beobachtet, um Erkenntnisse über soziale Strukturen zu erlangen (Strang und Soule 1998). Diffusionsforscher nutzen die Analyse derartiger Ausbreitungsverläufe als Mittel zum Verständnis sozialen Wandels. „One can understand social change processes more accurately if the spread of a new idea is followed over time as it courses through the structure of a social system.“ (Rogers 1962/95:98)

Interessant für die politologische Forschung sind hier vor allen Erkenntnisse der politischen Geographie, aber auch aus Sozialpsychologie und Soziologie stammende Beziehungsanalysen, die die sozialen Verbindungen (Interaktionsbeziehungen) klassifizieren, über welche die Kommunikation verläuft.

2.1.1.1 Strukturiertheit der Kommunikation: netzwerkanalytische Betrachtung

Sozialpsychologische und organisationssoziologische Forschungen geben interessante Auskünfte hinsichtlich der Frage, wessen Verhalten beobachtet und aus welchen Motiven nachgeahmt wird. Die Beziehungen zwischen den Interaktionspartnern spielen dabei eine herausragende Rolle. Deren Analyse „has been the backbone of diffusion research in sociology“ (Strang und Soule 1998:286).

Aus der soziologischen Netzwerkanalyse stammt das Argument, dass Individuen sich aneinander orientieren und somit soziale Homogenität aufgrund *struktureller Äquivalenz* entsteht (Friedkin 1984; Burt 1987, 1999). Strukturelle Äquivalenz beschreibt ein gleiches Verhältnis zweier Personen zu einer dritten. Um dieses Verhältnis stabil zu halten, beachten sie sich gegenseitig in ihrem Tun. *Wettbewerb* ist der Mechanismus, der zu Imitation führt. Das Motiv ist das des Schritthaltes, in der Literatur bekannt unter der Phrase: „keep up with the Joneses“

(Strang und Soule 1998:274). Diffusion ist dann das Ergebnis ähnlicher Interaktionsmuster mit Dritten.

Auch in der Theorie Internationaler Beziehungen findet das Argument des Schritthaltens mit anderen Staaten des internationalen System Anwendung, um Konvergenz zu erklären (Drezner 2001; Botcheva und Martin 2001; Ruggie 1998; vgl. Abschnitt 2.1.4): „Countries have a deep and abiding interest in creating and maintaining a relatively stable and predictable international political environment. The more stable and predictable an environment is, the higher the cost of disrupting it, and thus the greater the probability of strong implementation and compliance.“ (Jacobson und Brown Weiss 1998a:10).

Eine zweite netzwerkanalytisch motivierte Erklärung für Nachahmungsverhalten verweist auf die Wirkung *asymmetrischer und nichtreziproker Beziehung* (Strang und Soule 1998:274f). Hier spielen Motive wie der Wunsch nach Anerkennung und Prestige eine Rolle, Verhalten von anerkannten Meinungsführern zu imitieren.

Valente und Davis (1999:57f) nutzen gerade diese netzwerkanalytischen Überlegungen zu ungleichen soziometrischen Verortungen von Individuen in einem sozialen System für die Entwicklung von Strategien, um den Diffusionsprozess zu beschleunigen. Sie konnten anhand einer Computersimulation nachweisen, dass der Diffusionsprozess rapide beschleunigt wird, wenn diejenigen, die als erste die Innovation übernehmen oder einführen von den Gemeinschaftsmitgliedern als Meinungsführer akzeptiert sind. Die Diffusionskurve verläuft wesentlich flacher, wenn die Ersteinführer Personen sind, denen eine marginale Rolle im Gemeinschaftsnetzwerk zukommt (ebd.:62)¹⁰. Studien zur soziometrischen Verortung von Individuen und deren Innovationsfreudigkeit haben jedoch gezeigt, dass es häufig nicht akzeptierte Meinungsführer sind, die zu den frühen Übernehmern von Innovationen gehören, sondern Personen, die am Rande der Gemeinschaft stehen oder als Verbindungsglieder zu anderen Netzwerken fungieren (Mendez 1968; Becker 1970).

Diese Beobachtung korrespondiert mit politikwissenschaftlichen Studien zur Innovationsfreudigkeit gerade kleiner Staaten (Vgl. Abschnitt 2.2.1.1) – die sich durch eine höhere Umweltoffenheit auszeichnen (Katzenstein 1985; Geser 1992).

In der politologischen Diffusionsforschung verweist das Leader-Laggard-Modell auf derartige asymmetrische und nichtreziproke Beziehungen zwischen Staaten, die Auskunft darüber geben, von wo Innovationen übernommen werden. Diese Modelle nehmen an, dass staatliche Akteure *ungleich* in der Wertschätzung durch anderer sind, daher das Verhalten jener besonders beobachtet und entsprechend nachgeahmt wird, die höher geschätzt sind (Berry und Berry 1999:176). Darüber hinaus bieten asymmetrische Beziehungen zwischen Staaten die Möglichkeit, Politiken zu exportieren, indem ihrer Einführung im importierenden Land zur Kondition der Erteilung einer Leistung gemacht wird, die der Exporteur (Land oder internationale Organisation) kontrolliert (Caddy 1997; Tews 1999 2001; Dolowitz und Marsh 2000).

¹⁰ Valente und Davies haben darüber hinaus darauf verwiesen, dass eine Aufdeckung dieser Strukturen im Kommunikationsnetzwerk ein hilfreiches diagnostisches Mittel ist, um die relative Geschwindigkeit ablaufender Diffusionsprozesse zu prognostizieren und Strategien für eine effektivere Diffusion zu entwickeln (1999: 64).

Das von den Organisationssoziologen DiMaggio und Powell entwickelte Konzept des institutionellen Isomorphismus (1991) korrespondiert deutlich mit den aus netzwerkanalytischen Überlegungen abgeleiteten Motiven für eine Orientierung am Verhalten anderer – Schritthalten und Anerkennung.

Sie gehen davon aus, dass die Entstehung und Strukturierung eines organisatorischen Feldes¹¹ einhergeht mit einer institutionellen Homogenisierung der bestehenden wie auch neuer Organisationen dieses Feldes. Zentraler Mechanismus dieser isomorphen Prozesse ist der Wettbewerb, wobei DiMaggio und Powell deutlich machen, dass „(...) organisations compete not just for resources and customers, but for political power and institutional legitimacy“ (1991:66). Die Suche nach *Legitimität* im gegebenen organisatorischen Feld kann zur Übernahme von Praktiken führen, ganz unabhängig davon, ob sich dadurch die interne Handlungsfähigkeit der Organisation verbessert¹².

Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung gelangt Sarah Soule (1997, 1999) bei der Untersuchung der Verbreitung einer speziellen Protesttaktik der Studentenbewegung in den USA Mitte der 1980er Jahre.¹³ Die Verbreitung der Shanty-Town-Taktik kann ihrer Meinung nicht durch ihre Effektivität erklärt werden – da sie nicht zur Zielerreichung der Bewegung beitrug (1999: 121). Die rapide Verbreitung dieser Taktik basierte im Wesentlichen auf einer strategischen Imitation der studentischer Praktiken an anderen gleichwertigen Hochschulen und aufgrund ihrer Kompatibilität mit der Weltsicht und den bisherigen Erfahrungen der Studentenbewegung (1999:121f).

Soziale oder organisatorische Homogenität bzw. Konvergenz politischer Praktiken kann aufgrund von Abhängigkeitsbeziehungen oder struktureller Machtasymmetrien erzwungen sein (DiMaggio und Powell 1991; Dolowitz und Marsh 1996, 2000; Orenstein und Wilkens 2001). Jenseits von Machtbeziehungen kann *Unsicherheit* zur Nachahmung jener Organisationen führen, die als erfolgreicher und legitimer wahrgenommen werden (DiMaggio und Powell 1991:69).¹⁴ Nachahmung sichert damit für die Übernehmer selbst Legitimität im sozialen System. Legitimität als Motiv für die Nachahmung anderer (DiMaggio und Powell 1991; Radaelli 2000) und die Kompatibilität der Innovation mit den bisherigen Praktiken und Erfahrungen potenzieller Übernehmer (Rogers 1996/95:15f; Soule 1999:124) können somit auch erklären, warum Innovationen diffundieren, die nicht erfolgreich sind.

Die Existenz von Vorbildern oder Modellen ist unabdingbar für Nachahmungsverhalten unter Bedingungen der Unsicherheit – und somit auch ein ausschlaggebender Faktor für die Diffusion von Innovationen. DiMaggio und Powell haben jedoch auch verdeutlicht, dass mit der Anzahl

¹¹ Dieser Begriff umschreibt: „(...) those organisations that in the aggregate, constitute a recognised area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organisations that produce similar services and products.“ (DiMaggio und Powell 1991:64f).

¹² „Similarity can make it easier for organisations to transact with other organisations, to attract career-minded staff, to be acknowledged as legitimate and reputable, and to fit into administrative categories that define eligibility for public and private grants and contracts. None of this, however, ensures that conformist organisations do what they do more effectively than do their more deviant peers.“ (DiMaggio und Powell 1991:73).

¹³ Die Shanty-Town-Taktik (Leben in Hütten auf dem Campus) wurde im Rahmen der Divestment-Bewegung gegen das Apartheid-System in Südafrika entwickelt (Soule 1998:121).

¹⁴ Vgl. auch Arbeiten aus der ökonomischen Verhaltenstheorie, die – Anleihen aus der Diffusionstheorie der Kommunikationsforschung nehmend – „informational cascades“ beobachtet, wo unter Bedingungen von Unsicherheit die Reputation anderer zur rationalen Begründung wird, deren Verhalten zu imitieren. Unter Umständen können „Blinde dann auch Blinde führen“ (Hirshleifer 1995; Aversky und Zemsky 1998).

konkurrierende Handlungsalternativen oder Organisationspraktiken, die Wahrscheinlichkeit isomorpher Prozesse abnimmt (DiMaggio und Powell 1991). Radaelli (2000) hat das anhand eines Vergleiches zwischen der Einführung der Einheitlichen Europäischen Währung und der Nichtentscheidung in Bezug auf eine einheitliche EU-Steuerpolitik argumentativ umrissen: „Mimetism illuminates the difference“ (ebd.:35). Es gibt kein nationales steuerpolitisches *Modell* unter den EU-Mitgliedstaaten, nur konkurrierende nationale Steuerpolitiken: „(...) national tax systems do not provide ‚anchors‘ capable for triggering a mimetic process“ (ebd.). Im Gegensatz dazu wurde die deutsche Währungspolitik als überlegenes Modell in ganz Europa anerkannt. Die Existenz der „Anker-Währung Deutsche Mark“ als Orientierungsmaßstab, der europaweit geteilt wurde, führte zum Transfer des deutschen Modells auf die europäische Ebene, sowohl in seinem ökonomischen Paradigma als auch in der institutionellen Absicherung der Währungsstabilität¹⁵ (ebd.).

2.1.1.2 Systemstrukturen und das Konzept der Kritischen Masse

Diese netzwerkanalytischen und organisationssoziologischen Überlegungen haben steuerpolitische Relevanz für vermittelte, d.h. durch bestimmte Akteure intendierte Diffusionsprozesse. Das Konzept der *Kritischen Masse* besagt, dass ab einem bestimmten Punkt im Diffusionsverlauf der Prozess der Weiterverbreitung zu einem selbsttragenden Prozess wird (Markus 1987). Übertragen auf ein definiertes System von Staaten bedeutet dieser Punkt das Erreichen eines Minimums an Staaten, die eine Innovation eingeführt haben, damit sich eine Politikdynamik entwickelt, die zur Übernahme durch einen Großteil der potenziellen Übernehmerstaaten führt (Finnemore und Sikkink 1998:901; Kern 2000a:151). Steuerungstheoretisch ist dieser Punkt deshalb von Interesse, weil Promotionskosten (für die Agents der Diffusion) zur Verbreitung bestimmter Innovationen gesenkt werden können, je eher dieser Punkt erreicht wird. „Consequently, policies to promote innovation diffusion should target reaching a critical mass of adopters“ (Valente 1993:43). Aus der Netzwerkanalyse ergibt sich, dass die Positionierung der Innovateure im sozialen System ausschlaggebend für die Geschwindigkeit der Verbreitung der Innovation ist (Valente und Davis 1999). Für Akteure, die die Diffusion „into a population“ (Strang und Soule 1998:270) – z.B. Krankheitspräventionsprogramme unter bestimmten gefährdeten sozialen Gruppen – oder die Verbreitung von politischen Innovationen im internationalen System zum Ziel haben, ist die gezielte Information über diese Innovation an „Opinion Leader“ (Valente und Davies 1999: 58) oder die Allianzbildung mit kritischen Ländern (Lieverink und Andersen 1998:261) eine Möglichkeit, den Diffusionsprozess zu beschleunigen. Dies ist im Umweltbereich insbesondere relevant, als Beobachtungen aus dem europäischen Kontext zeigen, dass die nordischen Vorreiterländer auf derartige aktive Strategien zur Verbreitung ihrer Innovation angewiesen sind, weil sie „have insufficient critical mass to play a role in the environmental field comparable to the French-German co-operation on the integration process at large“ (ebd.:263).

Zusammenfassend lassen sich die von Finnemore und Sikkink (1998) formulierten Arbeitshypothesen zur Konstituierung einer „Kritischen Masse“ an Staaten anführen, die den Wendepunkt im Diffusionsverlauf zur Normkaskade kennzeichnet. Zunächst stellen sie fest, dass eine exakte

¹⁵ Betrifft die Unabhängigkeit der Bundesbank von der Politik – Vorbild für die Schaffung der Europäischen Zentralbank.

Benennung der Anzahl von Staaten, um diesen „tipping point“¹⁶ zu erreichen, nicht möglich ist, da Staaten unterschiedliche „normative“ Gewichtungen haben. Sie schließen jedoch aus empirischen Studien, dass dieser Wendepunkt im Diffusionsverlauf nicht erreicht ist, bevor nicht ein Drittel der Staaten des Systems diese Norm eingeführt hat (ebd.:901), was jedoch - nicht nur angesichts ihrer zweiten Annahme - ein recht fragwürdiger Quantifizierungsversuch ist. Denn, ob und wann sich eine Initiative durchsetzt, hängt auch davon ab, welche Länder die Initiative ergreifen oder frühzeitig übernehmen (ebd.). Was einen „kritischen Staat“ konstituiert, variiert von Fall zu Fall. Kritischen Staaten sind zunächst jene, deren bisherigen Praktiken der neuen Norm widersprechen, ihre Übernahme der Norm daher notwendig für die Zielerreichung ist (z.B. Landminen-produzierende Staaten für das internationale Verbot von Landminen). Staaten können auch zu kritischen Staaten oder Referenzländern avancieren aufgrund eines bestimmten moralischen Status (ebd.). Damit lässt sich die Hypothese formulieren, dass die Initiative oder frühzeitige Übernahme der Innovation durch einige *kritische Länder* den Diffusionsprozess rapide beschleunigen kann, vor allem weil die kritische Masse eher erreicht ist.

2.1.1.3 *Strukturiertheit der Kommunikation durch räumliche Nähe*

Studien aus der geographischen Diffusionsforschung haben räumliche Nähe als zentralen Einflussfaktor auf die Ausbreitungsverläufe von Innovationen herausgearbeitet (Hägerstrand 1967; Haining 1982; Lutz 1986, 1987): *Geographisch naheliegende* Staaten beeinflussen einander. Einfache aus der Anthropologie übernommene Modelle gehen davon aus, dass sich Innovationen von einem Innovationszentrum aus in konzentrischen Kreisen ausbreiten (McVoy 1940, zitiert in Kern 2000a:156ff).

Im Gegensatz zu netzwerkanalytischen Überlegung wird allerdings der wechselseitigen/einseitigen Beobachtung keine bestimmte Logik unterstellt (Strang und Soule 1998:275). Geographische Nähe erhöht schlicht die Wahrscheinlichkeit von Interaktionen und die Wahrnehmung dessen, was der Nachbar tut. Walker (1969) hat als einer der ersten geographische Muster bei der Verbreitung politischer Programme in den Vereinigten Staaten entdeckt. Die Strukturierung von Diffusionskanälen mittels geographischer Muster war eines der gebräuchlichsten Argumente in der Diffusionsforschung (Gray 1994:235; Strang und Soule 1998:275; Berry und Berry 1999:175f).

In ihrer Literaturstudie heben Berry und Berry (1999) hervor, dass dabei auch Differenzierung in der Modellierung vorgenommen wurden. So unterscheiden sie zwischen „neighbor-models“ und „fixed region-models“ (ebd.:175f). Die Hypothese, die diese Modelle prüfen können, beschränkt sich darauf, dass die Wahrscheinlichkeit der Übernahme einer Politik durch einen Staat im direkten Verhältnis zum Anteil jener angrenzenden oder Staaten der Region liegt, die diese Politik bereits eingeführt haben (ebd.). Die Unterschiede bestehen nur in der Definition *nahe* Staaten. Da Nähe nur in Bezug auf eine gemeinsame Grenze (neighbor-model) oder die Zugehörigkeit zu einer fixen Region definiert ist, wird systematisch der Einfluss anderer Staaten, die ebenfalls nahe sind, jedoch nicht in diese Raster fallen, ausgeblendet (ebd.:176).

¹⁶ Obwohl quantitative Studien überzeugende empirische Evidenz für einen solchen „tipping point“ geliefert haben, fehlen bisher theoretische Erklärungen und damit auch die Kriterien für eine ex ante Abschätzungen derartiger Wendepunkte im Diffusionsverlauf (Finnemore und Sikkink 1998:901).

Wichtig ist, dass bei der Übernahme *bestimmter* Politiken geographische Nähe ein zentrales Begründungsmuster sein kann. Die in den klassischen Diffusionsmodellen nur implizit getroffenen Annahmen über die Motive des Nacheifers, wie Wettbewerb oder öffentlicher Druck, machen nach Meinung von Berry und Berry geographische Argumente plausibler, als die reine Häufigkeit zufälliger Interaktionen (1999:175). Eine regionale Orientierung staatlicher Entscheidungsträger kann in Anbetracht begrenzter Mobilität von Individuen und Firmen wahrscheinlicher sein, als eine geographisch weitreichendere (ebd.). Vorstellbar sind geographische Muster bei der Ausbreitung wirtschaftspolitisch motivierter Investitionsanreize, z.B. Steuererleichterungen. Regionale Diffusionsmuster sind in einer Studie von Berry und Berry (1992) über Steuerpolitiken in den amerikanischen Bundesstaaten nachgewiesen worden.

Auch öffentlicher Druck kann konvergente Politiken bei benachbarten Staaten hervorrufen, da nicht nur soziale Beziehungen enger, sondern auch die Berichterstattung in Massenmedien ausführlicher aufeinanderbezogen sein kann (Berry und Berry 1999:175). In der Modellierung regionaler Diffusionsvorgänge haben diese Motive jedoch keine Rolle gespielt. Sie sind nur mehr oder weniger explizit erörterte Annahmen, die die Fokussierung der Testverfahren auf geographische Cluster begründen.

Mit der Zunahme globaler Kommunikation, ob nun im Rahmen von internationalen Netzwerken, Verbänden, internationalen Regierungsorganisationen oder vermittelt durch globale Massenmedien, sinkt die Bedeutung regionaler Nähe als Kommunikationskanal (Gray 1994:235). So fand James Lutz (1987) heraus, dass Innovationen, die am Anfang des letzten Jahrhunderts diffundierten, in stärkerem Maße regionale Verläufe aufwiesen, als jene, die in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts diffundierten.

2.1.2 Diffusion durch Vermittlung/vertikale Kommunikationsbeziehungen

Im Gegensatz zu den „internal-influence-Modellen“, in denen interpersonale Kommunikationsnetzwerke als Diffusionskanäle konzipiert sind, ist bei dieser Form der Verbreitung von Innovationen eine externe Quelle beteiligt, die die Information über die Innovation unabhängig von deren tatsächlicher Verbreitung „ausstreut“. In klassischen soziologischen Diffusionsstudien werden insbesondere die Massenmedien und Change Agents als solche externen Einflussfaktoren thematisiert (Strang und Soule 1998:271). Gerade jedoch in sozialen Bewegungen ist es häufig schwierig, Change Agents als externe Kommunikationsquellen zu konzipieren und von den Übernehmern zu differenzieren, „as activists move seamlessly across the two roles“ (ebd.:272).

Politologische Diffusions- und Policy-Transferansätze verweisen insbesondere auf die Rolle internationaler Organisationen oder transnationaler nichtstaatlicher Akteure als Ausdruck des vermittelten Politiktransfers im internationalen System (Dolowitz und Marsh 1996, 2000; Kern 2000a:144f, Kern, Jörgens und Jänicke 2001:8ff, Tews 2001; vgl. Abschnitt 2.1.3). Zentrale Voraussetzung für vertikale Kommunikationsbeziehungen ist die Existenz einer Mehrebenenstruktur (Kern 2000a:144).

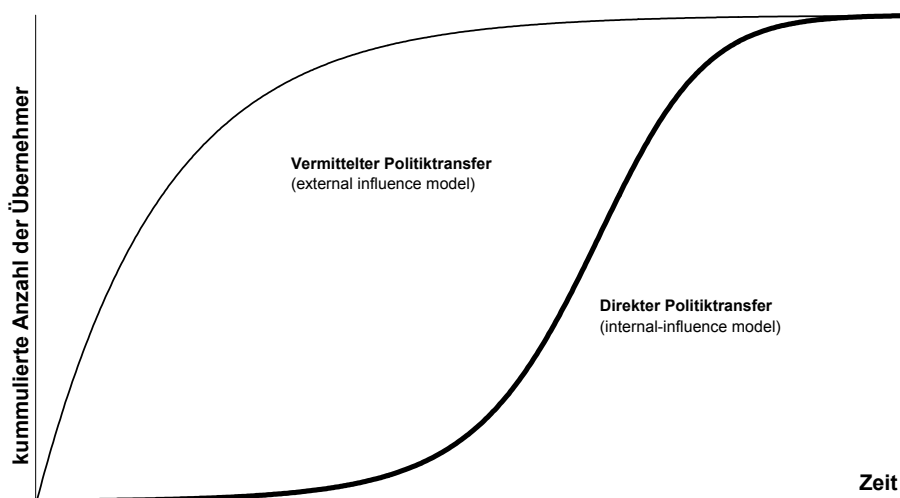
2.1.2.1 Der Zusammenhang zwischen Diffusionsverlauf und Art des Kommunikationskanals

Eine Annahme der Diffusionsanalyse ist es, dass sich die Diffusionsmuster je nach Art der Kommunikationskanäle – horizontal und/oder vertikal – zwischen den potenziellen Übernehmern unterscheiden (Mahajan und Peterson 1985; Valente 1993; Kern 2000a).

Nach Kern (2000a) ist diese Unterscheidung für die politikwissenschaftliche Untersuchung von globalen Diffusionsprozessen insofern fruchtbar zu machen, als sie eine Differenzierung zwischen direktem und vermitteltem Politiktransfer ermöglicht und damit der Tatsache Rechnung getragen werden kann, dass Politiktransfer häufig institutionalisiert ist, und sich ganz andere Diffusionsmuster und -geschwindigkeiten ausmachen lassen (Finnemore und Sikkink 1998:900; Kern 2000a:144f).

Die Unterschiede in den modellierten Diffusionsverläufen des direkten und des vermittelten Politiktransfer (ebd.) werden allerdings nur auf die unterschiedlichen Verfügbarkeit der für die Übernahme erforderlichen Information über die Innovation zurückgeführt. Während beim direkten Politiktransfer, der durch horizontale bzw. bilaterale Kommunikationsbeziehungen charakterisiert ist, diese Information zunächst nur dem unmittelbaren Kommunikationspartner vorliegt, sich also nur über eine Art Schneeballsystem interpersoneller Kontakte ausbreitet, „(...) hat die Existenz von Diffusionsinstitutionen zur Folge, dass die die Politikinnovation betreffenden Informationen von Anfang an allen (...) [potenziellen Übernehmerstaaten] zur Verfügung stehen“ (ebd.). Die mathematische Modellierung dieser verschiedenen Typen der Diffusion von Innovationen und ihre graphische Darstellung erbringt folgende typische Muster:

Abb. A: Diffusionsmuster bei direktem und vermitteltem Politiktransfer (nach Kern 2000a:145)



Beim Modell des vermittelten Politiktransfer ist die Steigung der Diffusionskurve am Anfang am größten und nimmt dann allmählich ab. Beim Modell des direkten Politiktransfer dagegen ist die Diffusionsrate am Anfang und am Ende am geringsten. Aus einem Vergleich der Modellkurven lässt sich, so Kern (2000: 146), schließen, dass die Anzahl der Übernehmer zu einem frühen Zeitraum im Diffusionsverlauf bei einem institutionalisierten bzw. vermittelten Politiktransfer höher ist, als bei einem direkten Politiktransfer. Die Geschwindigkeit der Ausbreitung der politischen Innovation wird also zu Beginn als deutlich höher interpretiert. Diese Unterschiede in der Geschwindigkeit der Verbreitung der politischen Innovation werden den unterschiedlichen Geschwindigkeiten der Ausbreitung der *Information* über die Innovation bei horizontalen und bei vertikalen Kommunikationsbeziehungen zwischen den potenziellen Übernehmern zugeschrie-

ben. Damit werden in derartig vereinfachten Modellkurven nicht nur unterschiedliche Innovationsneigungen der potenziellen Übernehmer ausgeblendet (Kemp 1997:76), sondern auch andere Einflussfaktoren auf den Diffusionsprozess, wie die Charakteristika der Innovationen. Darüber hinaus scheint es nicht allein die schnellere Verfügbarkeit von Informationen über politische Innovationen zu sein, was internationale Transferinstitutionen leisten, sondern ihre Rolle als *Agents* bestimmter politischer Ansätze, Ideen und Instrumente. Das erleichtert einerseits die Auswahl geeigneter Lösungsansätze (Kern 2000a: 271), weil „Modelle“ angeboten werden (Vgl. 2.1.3.2). Andererseits können dadurch kompetitive Dynamiken unter Staaten ausgelöst werden, die den aus der Netzwerkanalyse und Organisationssoziologie abgeleiteten interpersonellen Dynamiken – Wettbewerb/„Schritthalten“ und Anerkennung/„Dazugehören“ – ähneln (Vgl. Abschnitt 2.1.4).

2.1.2.2 *Der Zusammenhang zwischen Kommunikationskanal und Übernahmementscheidungsprozess*

Die relative Bedeutung der Kommunikationskanäle variiert in Abhängigkeit der Phasen des Innovationsentscheidungsprozesses (Rogers 1962/95; Valente 1993).

Die Studien von Ryan und Gross (1943)¹⁷ und Coleman, Katz und Menzel (1966)¹⁸ haben den Einfluss vertikaler und interpersoneller Kommunikationskanäle auf den Innovationsentscheidungsprozess untersucht. Wesentliche Ergebnis beider Studien ist, dass externe Quellen in der Phase der Wissenserlangung über die Existenz einer Innovation eine stärkere Rolle spielen, jedoch im Prozess der Bildung einer Einstellung gegenüber der Innovation interpersonelle Kommunikationsnetzwerke für die Ausformung einer Überzeugung zur Entscheidung über die Innovationseinführung genutzt werden.

Für das Entscheidungsstadium „Überzeugung“ sind also andere Mechanismen bedeutsamer, als eine alleinige Kenntnis der Innovation durch externe Quellen. Dies ist eine nicht unerhebliche Erkenntnis für Prozesse des Politiktransfers. Politische Innovationen haben einen gesamten policy-cycle zu passieren. Richard Rose (1991,1993) unterschied zwei grundsätzliche Faktoren, die die Entscheidung zum Import einer Politikinnovation determinieren. Sowohl die technische als auch die politische Machbarkeit (Praktikabilität und Wünschbarkeit) sind zentrale Kriterien im politischen Entscheidungsprozess, Innovation einzuführen oder abzulehnen (1991:24ff). Die alleinige Existenz und das Wirken von Vermittlungsinstitutionen ist also nicht in jedem Falle ein Garant für eine frühzeitig höhere Adoptionsrate, wie es der Modellkurvenverlauf bei vermitteltem Politiktransfer suggeriert. Beim intendierten, d.h. vermittelten globalen Transfer von politischen Innovation werden je nach Grad ihrer Wirkungstiefe, insbesondere je nach Ausmaß der erforderlichen Verhaltensänderungen oder des induzierten politischen Wandels andere Formen und Kanäle der Vermittlung genutzt werden müssen, um die erforderliche Bereitschaft zur Einführung der politischen Innovation auch zu erreichen (Vgl. Abschnitt 2.3)

¹⁷ Ryan und Gross (1943) konnten zeigen, dass für die Diffusion von hybridem Saatgut trotz einer *intendierten und vermittelten* Verbreitung interpersonelle Kontakte unter benachbarten Farmern die entscheidenden Ursachen für die Übernahmeentscheidung waren.

¹⁸ Coleman, Katz und Menzel (1966) konnten ähnliche Ergebnisse in ihrer Studie zur Ausbreitung eines neuen Antibiotikums unter Ärzten aufzeigen. Die Information über die Existenz und Wirkungsweise dieses Arzneimittels ist aktiv durch Hersteller, Verkäufer, Medizinjournalen etc. verbreitet worden. Sie wurden auch als Hauptquelle der Information von den Ärzten benannt. Allerdings ergab die Studie, dass für die tatsächlich Entscheidung, dieses Antibiotikum einzusetzen, interpersonelle Kommunikationsnetzwerke zwischen den Ärzten ausschlaggebend waren.

2.1.3 Agency im Diffusionsprozess

Agency-zentrierte Ansätze beschäftigen sich mit der organisierten bzw. intendierten Verbreitung von Innovationen.

Staaten, sind nicht mehr die einzigen Akteure im internationalen System. Internationale Regierungsorganisationen, Nichtregierungsorganisationen, Wirtschafts- und Expertenverbände sind zu relevanten Akteuren im internationalen System geworden. „Governance of Globalism“ findet auf unterschiedlichen Ebenen, durch unterschiedliche Akteure und Akteursnetzwerke mit unterschiedlichen Aktivitäten statt (Keohane und Nye 2000). Gerade in neuen Themenbereichen, wie Umwelt- und Klimaschutz spielen nichtstaatliche Akteure eine wichtige Rolle (Jacobson und Weiss Brown 1998:3) und übernehmen bewusst die Rolle der Advokaten der Verbreitung umweltpolitischer Innovationen, Ideen und Deutungsansätze (Keck und Sikkink 1998, 1999; Stone 2000a). Sie können Foren auf internationaler Ebene nutzen, um Ziele zu verbreiten. Sie können darüber hinaus die internationale/nationale Öffentlichkeit nutzen, um nationale Regierungen unter Druck zu setzen, Ziele zu übernehmen. (Keck und Sikkink 1999:95; Botcheva und Martin 2001:13; Social Learning Group 2001).

Die Intentionalität von Politikimporten und -exporten steht im Mittelpunkt des Policy-Transferkonzeptes (Rose 1991, 1993; Evans und Davies 1999; Stone 1999, 2000a, 2000b; Dolowitz und Marsh 1996, 2000). Transfertyp, Transfermechanismus und Transfergegenstand variieren in Abhängigkeit der involvierten Schlüsselakteure und deren Motivationen, Kapazitäten und Ressourcen (Dolowitz und Marsh 2000: 16; Stone: 1999: 55, 2000a: 48; Keck und Sikkink 1999: 90). In der Literatur werden im Wesentlichen zwei grundlegende Mechanismen der intendierten Verbreitung unterschieden. Differenzierungskriterium sind die den Prozess tragenden Schlüsselakteure.

Der *Top-down-Mechanismus* wird als Prozess charakterisiert, in dem Akteure auf höchster Ebene, d.h. Staaten, Staatengruppen oder intergovernmentale Organisationen mittels gezielter Kampagnen Konvergenz fördern. Der *Bottom-up-Mechanismus* beschreibt Prozesse, die – durch NGOs, transnationale Advocacy-Koalitionen und Wissenschafts- und Expertengremien betrieben – zu einem „Durchsickern“ von Zielen und Strategien von unten nach oben führen (Social Learning Group 2001). Diane Stone unterscheidet in Analogie zwischen dem „nongovernmental“ und dem „governmental mode of transfer“ (Stone 2000a:45).

Staatliche Akteure, deren Beziehungen zueinander durch internationale Regierungsorganisationen strukturiert sind, und nichtstaatliche Akteure haben als Promotoren von Politikinnovationen zentrale, jedoch unterschiedliche Bedeutung. Ihre jeweilige Bedeutung bei der Verbreitung von Politikinnovationen wird in der Literatur zunehmend als komplementär betrachtet (Finnemore und Sikkink 1998:899; Chayes, Handler Chayes und Mitchell 1998:59; Stone 2000:47; Tews 1999:27ff, 2000:108ff).

Staatliche Akteure und internationale Organisationen unterscheiden sich von nichtstaatlichen Akteuren in Bezug auf

- die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen und Restriktionen der Einflussnahme (Dolowitz und Marsh 2000; Stone 2000);
- ihre Kapazitäten in Bezug auf den Transfergegenstand (Hey und Brendle 1994; Keck und Sikkink 1999; Stone 1999, 2000a) und

- ihre relative Bedeutung in verschiedenen Phasen des Policy-Zyklus (Stone 2000a:51) und des Diffusionsprozesses (Finnemore und Sikkink 1998:895ff).

Besonderes Augenmerk ist auch den Strategien umweltpolitischer Vorreiterländer zur Verbreitung ihrer nationalen Politikinnovationen zu widmen. Wie im vorherigen Abschnitt dargelegt, kann von ihrer Positionierung im internationalen System häufig der Verlauf und die Geschwindigkeit des Prozesses der Diffusion abhängen.

2.1.3.1 Nichtstaatliche Akteure als „Agents of Diffusion“

Es existieren eine Reihe von theoretischen Konstrukten, um die Rolle nichtstaatlicher Akteure im internationalen politischen System zu erfassen. In der Policy-Transferforschung sind insbesondere jene Akteure, die Wissen generieren, als zentrale nichtstaatliche Akteure untersucht worden. Dabei sind konzeptionelle Anleihen insbesondere im Konstrukt der „epistemic communities“ (Haas 1992) genommen worden. Rose definiert transnationale „epistemic communities“ als zentrale Quelle für politisches Lernen im Raum. Problematisch ist es, „epistemic communities“ als Promotoren der Verbreitung bestimmter Politikinnovationen zu begreifen. Sie sind allein über die Wissenschaftlichkeit der Methode in der Bearbeitung eines speziellen Politikproblems definiert, nicht über geteilte Wertvorstellungen. Daraus resultiert, dass innerhalb von „epistemic communities“ verschiedenen Ansichten bezüglich der Wünschbarkeit und Machbarkeit politischer Innovationen herrschen (Rose 1991:16). Das macht es unmöglich, sie als kollektiven Träger der Verbreitung einer speziellen Innovation zu konzipieren. Im Konstrukt der Policy-Transfer-Networks (Evans und Davies 1999:376) oder der Think Tanks (Stone 2000a) werden diese Wissensgemeinschaften zu Akteuren des Politikwandels, weil dem Konstrukt der „epistemic communities“ Elemente aus dem Konstrukt der „advocacy coalition“ (Sabatier 1993) hinzugefügt werden. Damit sind sie nicht nur in ihrer passiven Rolle als Wissenspool für lernende Politik relevant, sondern auch in ihrer aktiven Rolle als Advokaten einer bestimmten Politik (Stone 2000a:54f; Evans und Davies 1999:376).

In dieser Rolle als Advokaten einer Politik decken sich diese beiden Konstrukte mit den von Keck und Sikkink entwickelten „Transnational Advocacy Networks“ als „key contributors to a convergence of social and cultural norms.“(1999:90). Theoriekonstrukte wie das der „advocacy coalition“ (Sabatier) oder der „transnational advocacy networks“ akzentuieren geteilte Grundüberzeugungen (belief systems) als Basis für politisches Handeln. „Advocacy captures what is unique about these transnational actors – they are organized to promote causes, principled ideas and norms, and often involve individuals advocating policy changes that cannot be easily linked to their ‚interests‘“ (Keck und Sikkink 1999:91).

Mit dem „argumentative turn“ in der Policy-Analyse (Fischer und Forester 1993)¹⁹, d.h. der Integration der kognitiven Prozesse, die zur Interessenkonstruktion beitragen und politisches Handeln damit mitbestimmen, ist auch die Rolle dieser kollektiven, aber nichtstaatlichen Akteure stärker in die Betrachtung sowohl nationaler wie internationaler Politikprozesse integriert worden (Risse-Kappen 1995; Risse 2000:33).

¹⁹ Für die deutsche Politikwissenschaft vgl. insbesondere Arbeiten von Frank Nullmeier 1993; Barthe und Brand 1996; Saretzki 1996; Jachtenfuchs 1996; Bleses und Rose 1998; Risse 2000.

Mit der Untersuchung der Rolle von transnationalen Advocacy-Netzwerken beanspruchen Keck und Sikkink die zunehmend künstlich werdende Trennung zwischen der Theorie Internationaler Beziehung und der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung zu überbrücken (1999:90). Transnationale Advocacy Networks stellen neue Verbindungsglieder oder Kommunikationskanäle zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren, Staaten und internationalen Organisationen her (ebd.:89). Sie fungieren damit als spezifische Multiplikatoren transnationaler Kommunikationsprozesse.

Nichtstaatliche Akteure verfügen nicht über Macht im traditionellen Sinne (Stone 2000a:50; Keck und Sikkink 1999:95). Sie erscheinen diesbezüglich im Vergleich zu Staaten oder internationalen Organisationen, „which have been able to compel governments to adopt programmes and policies against their will“ (Dolowitz und Marsh 2000:14) schwach. Nichtstaatliche Akteure operieren nicht nur national, sondern auch international nach einem anderen Modus als Politiker. Politische Entscheidungsträger unterliegen in ihren Handlungen starken Restriktionen, von knappen Informationen, Wissen bis hin zur erforderlichen Legitimation ihrer Entscheidungen. Die politische Restriktion kann nur dann gelockert werden, wenn auf die öffentliche Meinung in einer Art eingewirkt wird, dass sie neues Denken aufnimmt (Majone 1993:109; Stone 2000a:48). Das können staatliche Akteure allein nicht leisten. Nichtstaatliche Akteure unterliegen keinen vergleichbaren Zeit- und Machterhaltungsrestriktionen. Sie sind nicht im gleichen Maße an nationale Interessenkonstruktionen, administrative Traditionen u.a. *politische* Restriktionen gebunden (Stone 2000a:60). Damit ist ihr Potenzial, Wissen und Ideen zu transportieren, ungleich größer als das staatlicher Akteure. Ihr Feld ist der Diskurs, wechselseitiges Lernen und Überzeugen (Keck und Sikkink 1999; Stone 2000; Risse 2000). Diese diskursive Macht ist der institutionellen Macht politischer Entscheidungsträger komplementär (Tews 2001). Sie liegt in der Entwicklung und dem Angebot von Deutungsalternativen und Weltbildern (cognitive frames) und darauf basierender Problemdefinitionen und Handlungsoptionen (Keck und Sikkink 1999:95f; Stone 2000a:58; Chayes, Handler Chayes und Mitchell 1998: 59).

Jacqui True und Michael Mintrom (2001) haben auf die zentrale Rolle der transnationalen Vernetzung nichtstaatlicher Akteure bei der globalen Diffusion von gleichstellungspolitischen Institutionen (gender mainstreaming) verwiesen. Sie stellten die These auf, dass Akteure, die in transnationale Netzwerke eingebettet sind, einen entscheidenden Einfluss auf die nationale Politikgestaltung haben. In ihrer Studie operationalisierten sie zwei Arten der transnationalen Vernetzung nichtstaatlicher Akteure: Einerseits die Vernetzung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Andererseits die Vernetzung der nationalen NGOs untereinander. Ihre Untersuchung ergab, dass die transnationalen Netzwerkvariablen in hohem Maße signifikant für die Verbreitung dieser Innovation waren.²⁰ Sie erwiesen sich als bedeutsamer als die ebenfalls von ihnen operationalisierten Faktoren, die die Wirkung internationaler Normen in und durch die Mitgliedschaft von Staaten in zwischenstaatlichen Regierungsorganisationen erfassen sollen. Transnationale Advocacy-Netzwerke erhöhen die Chance auf Policy-Wandel, weil alternative

²⁰ In ihrer Studie wendeten sie das Instrumentarium der Event History Analysis an. Operationalisiert wurden drei verschiedene Sets von Variablen. A) jene, die eine Verbindung zwischen globaler und nationaler Ebene anzeigen: dazu gehören die beschriebenen Netzwerkvariablen wie auch Variablen, die die Bedeutung internationaler Regierungsorganisationen als normvermittelnde bzw. -bildende Institutionen spiegeln; B) Variablen, die Zeiteffekte (Bandwagon-effects) angeben; C) interne ökonomische, soziale und politische Determinanten von Politikergebnissen.

Strategien vermittelt werden, die sich durch wechselseitige Lernprozesse in politische Handlungen niederschlagen können. „[T]ransnational networks serve as conduits not only of information about different policy models and initiatives but also – and crucially – of knowledge concerning alternative political strategies and how they may be applied to further promote policy change.“ (ebd.:28).

Diesem Transfermodus sind Grenzen gesetzt. Nichtstaatliche Promotoren von Politikinnovationen haben ihre besondere Bedeutung in der Konstruktion von Legitimität für bestimmte Politiken und in der Agenda-Setting-Phase, d.h. „(...) they help transfer the intellectual matter that underpins policies.“ (Stone 2000b:47).

In Analogie dazu haben Finnemore und Sikkink (1998) den Einfluss nichtstaatlicher Akteure hinsichtlich der Phasen im Diffusionsprozess (Norm-Life-Cycle) differenziert charakterisiert. Schlüsselakteure in der ersten Phase, dem Auftauchen der Norm, sind sogenannte Normunternehmer – nichtstaatliche Akteure – die die Verbreitung über den Mechanismus „Überzeugung“ fördern. Diese Phase wird abgelöst durch die Normkaskade, in der Staaten und internationale Organisationen dominant sind, d.h. das Thema aufgegriffen und institutionalisiert und über den Mechanismus Sozialisation (ebd.:902; vgl. Abschnitt 2.1.4) vorangetrieben wird.

Policy-Transfer geschieht erst, nachdem *offizielle politische Akteure* entsprechende konkrete Handlungen, wie Gesetze erlassen oder Behörden einrichten, vollziehen. „While think tanks can provide some of the necessary conditions for policy-transfer – by developing knowledge, assessing policy options and drawing lessons – this knowledge is not a sufficient condition for transfer, nor do think tanks establish a causal force for transfer“ (Stone 2000a:66).²¹ Demzufolge müssen politische Entscheidungsträger *responsiv* gegenüber nichtstaatlichen „Agents of Diffusion“ sein (Stone 2000a:60; Keck und Sikkink 1999:96). Diese Responsivität nationaler Entscheidungsträger – die im Prozess der Verbreitung politischer Innovation ausschlaggebend ist, weil nur national über die Einführung der Politik entschieden werden kann – kann einerseits durch nationale Mobilisierungsstrategien gefördert werden (Börzel 2000; Keck / Sikkink 1999). Die nationale Responsivität gegenüber Forderungen der nichtstaatlichen Akteure kann jedoch auch erhöht werden, indem internationale Plattformen genutzt werden, um das Thema global zu etablieren (Finnemore und Sikkink 1998:899). Keck und Sikkink beschreiben diese Strategie transnationaler Advocacy Networks als „Boomerang Pattern“: “[...] domestic NGOs may directly seek international allies to try to bring pressure on their states from outside“ (1999:93).

Möglich werden derartige Strategien nicht nur aufgrund einer zunehmenden vertikalen Integration der Staaten im internationalen System sondern aufgrund der „Sozialisation“ von Staaten im internationalen System (Finnemore 1996a:2). Die Zunahme globaler Kommunikation über internationale Organisationen, transnationale Advocacy-Koalitionen oder wissenschaftliche Netzwerke eröffnet Kanäle für die Diffusion von Wissen, Best Practice, Problemwahrnehmungen und ermöglicht die Erzeugung gemeinsamer normativer Ziele. Der Beitrag von NGOs, sozialen Bewegungen und einer globalen Civil Society an Prozessen sozialen Lernens und ihr potenziell

²¹ Auch Stefan Bratzel (2000) hat in seiner Studie zu Innovationsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik auf die Bedeutung von Machtkonstellationen als politische Durchsetzungsbedingung für einen tatsächlichen Policy-Wandel hingewiesen. So können eben die – als durchaus einflussreich anerkannten – „kognitive[n] Faktoren ihre Grenzen an den realen Machtstrukturen in der Politikarena finden“ (ebd.:73).

dramatischer Einfluss auf Prozesse internationaler umweltpolitischer Governance ist zwar anerkannt worden (Finnemore und Sikkink 1998; Keck und Sikkink 1999; Stone 2000; Chayes, Handler Chayes und Mitchell 1998; Klein 2001), ihr langfristiger Einfluss auf globalen Politikwandel ist bisher allerdings nur unzureichend verstanden (Mitchell 2000:14).

2.1.3.2 *Internationale Organisationen als „Agents of Diffusion“*

Internationale organisatorische Plattformen für originäre Träger von Innovationen können neben den beschriebenen themenspezifischen transnationalen Nichtregierungsorganisationen und Advocacy Networks auch existierende internationale Organisationen sein, die jedoch ganz andere Zwecke verfolgen, als diese Norm zu verbreiten (Finnemore und Sikkink 1998:899). So verweisen Finnemore und Sikkink in ihrer Argumentation zur Bedeutung unterschiedlicher internationaler organisatorischer Plattformen für politische Unternehmer darauf, dass die Verfügbarkeit von bestimmten Handlungsressourcen bzw. die Stellung im internationalen System andere Mechanismen der Verbreitung ermöglicht als allein durch Überzeugung. „International organisations like the UN and the World Bank, though not tailored to norm promotion, may have the advantage of resources and leverage over weak or developing states they seek to convert to their normative convictions. Networks of NGOs and intergovernmental organisations dealing with powerful states, (...) are rarely able to ‚coerce‘ agreements to a norm – they must persuade“ (1998:900).

Die Möglichkeit, Zwang als Transfermechanismus von Politikinnovationen einzusetzen, haben Dolowitz und Marsh (1996, 2000) in ihrem analytischen Konzept zur Beschreibung von Transferdimensionen, -typen und -mechanismen berücksichtigt. Dieses Mittel steht nichtstaatlichen Akteuren nicht zur Verfügung. Zwang – beschrieben als „coercive transfer“ (ebd.), „external inducement“ (Ikenberry 1990), „penetration“ (Bennett 1991) oder „hierarchical imposition“ (Caddy 1996; Tews 2001) – ist ein Transfermechanismus eigener Art. Zentral ist der Einsatz von Macht (Stone 2000a:49).

Von der Forschung bisher unbeantwortet ist die Frage des Einflusses unterschiedlicher Mechanismen bzw. der sie kreierenden Akteure auf die Geschwindigkeit der Ausbreitung und die Erfolgsaussichten unterschiedlicher Transfertypen.

Dolowitz und Marsh (1996, 2000) gehen davon aus, dass es prinzipiell zwei Typen von Politik-Transfer gibt. Auf der einen Seite den durch die Suche nach neuen Ideen und Lösungen motivierten Transfer, der freiwillig vollzogen wird. Auf der anderen Seite den Transfer, der durch Druck bis hin zu direktem Oktroi (direct imposition) erzwungen ist. Allerdings stehen sich diese beiden Typen nicht dichotom gegenüber, sondern bilden die Pole eines Kontinuums. Als eine Faustregel unterstellen sie: „While politicians are likely to institute a search for new ideas voluntarily, when international organisations become involved in the process, it is likely to result in some form of coercive policy transfer.“ (ebd.:16; Bierstaker 1992:110).

Zwang als Verbreitungsmechanismus ist jedoch an bestimmte strukturelle Bedingungen geknüpft. Wesentlich sind asymmetrische Machtbeziehungen (Scharpf 1994:143)²² zwischen Dif-

²² Vgl. Scharpf (1994b): 143: „(...) [I]m Normalfall (...) erfordert [die] Durchsetzung (...) [von Einheitslösungen] (...) starke hierarchische Steuerungskapazitäten, die in einer vertikal integrierten Organisation oder in asymmetrischen Vertragsbeziehungen (...) eingesetzt werden können.“

fusionsinstitution (oder Staat, der die Verbreitung aktiv forciert) und Übernehmerstaat. Solche Konstellationen im internationalen System bieten Chancen für eine schnellere Ausbreitung bestimmter umweltpolitischer Innovationen. Mögliche Risiken dieses Transfertyps sind bisher kaum untersucht worden²³, nicht zuletzt, weil er in der Analyse von Policy-Transferprozessen bisher vernachlässigt worden ist (Stone 2000b: 11; Tews 2001). Die Policy-Transferforschung weist dahingehend konzeptionell eine Verzerrung auf, als ihr Fokus auf die „Agents of Transfer“ – „(...) those who seek to borrow and those who seek to impose“ (Evans und Davies 1999:366) – gerichtet ist und „unfreiwillige“ Politikimporteure aus der Analyse systematisch ausschließt. Deren Motive und Kapazitäten der Übernahme sind jedoch nicht unerheblich für die Bewertung von Erfolgs- oder Misserfolgsaussichten des Politiktransfer, weil die transferierte Politik nur durch sie implementiert werden kann (Tews 2001).

Andere *Aktivitäten* internationaler Organisationen tragen zur Politikdiffusion freiwilliger Natur bei (Dolowitz und Marsh 2000:15). Wissenschaftler konstatieren seit Anfang der 80er Jahre einen steuerungspolitischen Paradigmenwechsel. Politisches Benchmarking – das Lernen durch Leistungsvergleiche – wird als neue Legitimationsquelle bei zunehmender Unsicherheit über Wirkungen politischer Reformen und dem Wegfall traditioneller Legitimationsquellen von der Politik entdeckt. „Best practices“ anderer Staaten liefern Begründungen für öffentliche Reformen im eigenen Land (Straßheim 2001; Bennett 1997). Hier liegt eine prominente Rolle internationaler Organisationen wie OECD oder UNO etc., die aktiv bei der Verbreitung nationaler Politikansätze beteiligt sind. Sie treiben derartige Benchmarking-Prozesse durch systematische Vergleiche nationaler Performanz in spezifischen Themengebieten wie z.B. Bildung (PISA-Studie) oder im Umweltbereich (OECD Environmental Performance Reviews) voran. Letztlich erfahren dadurch bestimmte nationale Politikinnovationen das für die Beschleunigung von Diffusionsprozessen hilfreiche – mehr oder weniger explizite – Attribut „best practice“ oder „Modell“ (vgl. DiMaggio und Powell 1991; Radaelli 2000).

Marcussen (2001) hat zwei idealtypische Rollen von internationalen Organisationen unterschieden: das „idea game“ oder das „law game“. In seiner Untersuchung zur Rolle der OECD in der internationalen Politik argumentiert er, dass die OECD sowohl aus ihre eigenen historischen Entwicklung²⁴ heraus, als auch aufgrund des tatsächlichen geringen regulativen Outputs²⁵ für das „idea-game“ prädestiniert ist (ebd.:4). „The idea game being about formulating, transferring, selling and teaching, not formal regulation, but principled or causal beliefs helping to constrain or enable certain types of social behaviour within the OECD area“ (ebd.:3). Marcussen argu-

²³ Thematisiert sind diese Risiken vor allem am Beispiel des hierarchischen Oktrois von Umweltpolitik im Kontext der EU-Osterweiterung bei Caddy 1996 und Tews 1999 und 2000.

²⁴ Aus der Perspektive des historischen Institutionalismus (March und Olsen 1989, 1998; Pierson 2000) heraus argumentiert er, dass die Entscheidungen über Organisationszweck, -struktur und -strategien, die einmal getroffen wurden, die weitere Entwicklung der Organisation zu einem entscheidenden Maß determinieren. Die vom ersten Generalsekretär der OECD, Thorkil Kristensen, angestrebten Bemühungen, die Rolle der OECD als Forum für Konsultationen und Diskussionen, Evaluation und wissenschaftliche Expertise zu etablieren, haben die innere Organisationslogik der OECD immer dominiert. Erklärte Absicht dieser Konsultationsaktivitäten war „(...) to develop a common value system at the level of civil servants in the OECD countries that should form the basis of consensually shared definitions of problems and solutions in economic policymaking“ (basierend auf Kristensen 1967, zitiert in Marcussen 2001:1).

²⁵ Marcussen erwähnt, dass die OECD durchaus auch im legislative Bereich aktiv war, die Bilanz allerdings bei nur 180 Rechtsakten liegt. Von denen sind zwei Drittel unverbindlicher Natur, nur 25 der Entscheidungen haben bindenden Charakter für die Mitgliedstaaten. Zum Vergleich gegenüber stellt er den legislativen Output der EU, in der der Ministerrat allein im Jahre 1998 200 direkt bindende Rechtsakte verabschiedete (Marcussen 2000:1).

mentiert, dass in der Konkurrenz internationaler Organisationen genau diese Rolle den Bestand der OECD garantiert. Marcussen identifiziert vier verschiedenen Funktionen, die die OECD erfüllt: Sie fungiert als

- „*ideational artist*“, indem sie neue Politikideen formuliert, testet und propagiert– dies ist insbesondere in Zeiten von globalen Unsicherheiten über Problemdefinitionen und Strategien für Problembewältigungen von besonderer Bedeutung;
- „*ideational agent*“, indem sie neue Ideen aus Mitgliedstaaten aufnimmt, um sie im OECD-System zu verbreiten. Marcussen verweist jedoch auf die Selektivität dieses Vorgehens, die darin besteht, Ideen und Ansätze jener Staaten aufzugreifen, die zentrale Mitglieder im System sind, d.h. „playing the game defined by the countries financing the organization“²⁶;
- „*ideational arbitrator*“, indem sie regelmäßige Treffen nationaler Beamter organisiert, um deren technische und personelle Fähigkeit sowie Lernen durch interpersonelle Kontakte zu fördern (ebd.).

Dieser Handlungslogik von internationalen Regierungsorganisationen zufolge ist die Diffusion von Ideen und Politikmodellen notwendig selektiv. Nicht jede Idee, jeder Politikansatz gelangt auf die Agenda der internationalen Organisation. Wenn sich die OECD als „*ideational authority*“ (Marcussen) für ihre Mitgliedstaaten etabliert, können Regierungen der Mitgliedstaaten diese ausnutzen, um ihre Problemdefinitionen und Lösungsstrategien gegenüber nationalen Opponenten autorisieren und legitimieren zu lassen (ebd.).

2.1.3.3 Pionierstaaten als „Agents of Diffusion“

Der Rolle von umweltpolitischen Vorreiterstaaten ist in den letzten Jahren zunehmend Aufmerksamkeit in der vergleichenden Umweltpolitikanalyse gewidmet worden (Heritier 1995; Heritier et al. 1996; Andersen und Liefferink 1997a; Holzinger 1997; Jänicke und Weidner 1997a; Liefferink und Andersen 1998).

Umweltpolitische Vorreiterstaaten sind bedeutende Antriebskräfte der horizontalen Verbreitung innovativer Politikansätze. Umweltpolitische Vorreiterstaaten sind darüber hinaus Promotoren des vertikalen Transfers umweltpolitischer Innovation, d.h. sie fungieren als Motoren internationaler Umweltpolitikentwicklung (Jänicke 1990; Heritier et al.1996; Andersen und Liefferink 1997b; Liefferink und Andersen 1998; Kern, Jörgens und Jänicke 2001).

Politikinnovationen von Pionierstaaten können als praktische Erfahrungen und Modelle dienen, die von einer „lernenden Politik“ in anderen Staaten in neue nationale Machbarkeitsevaluationen transformiert werden (Andersen und Liefferink 1997b:4). Vorreitermodelle können ebenso Argumente für ökologische Advocacy-Koalitionen liefern, um die einheimische Politik zur Überprüfung des eigenen umweltpolitischen Anspruchsniveaus aufzufordern (ebd.).

In offiziellen Regierungsdokumenten einer Reihe von Staaten wird der Anspruch auf umweltpolitische Führerschaft erhoben (Jänicke 1998:333f). Gleiches gilt für die EU, die 1992 Anspruch auf eine globale umweltpolitische Führerschaft erhob (KOM[92] 23/II endg.: 5).

²⁶ In einer weiteren, meines Erachtens nicht notwendigen Ausdifferenzierung, definiert Marcussen eine vierte Rolle als „*ideational agency*“, die darin besteht, dass die OECD jene Ideen operationalisiert und „verkauft“, für die in Mitgliedstaaten bereits eine zwar noch diffuse, aber grundsätzliche Nachfrage existiert. Der Unterschied zu den Rollen als „*ideational agent*“ und „*ideational artist*“ erscheint mir unklar.

Anspruch auf eine umweltpolitische Vorreiterrolle kann durch innenpolitische oder außenpolitische Profilierungsversuche motiviert sein, aber auch durch Annahmen über administrative und ökonomische Vorteile umweltpolitischen Pionierverhaltens (Kern, Jörgens und Jänicke 2001:4).

Eine systematische Untersuchung von Erfolgsbedingungen nationaler Vorreiterpolitik im globalen Kontext fehlt bisher, und existierende Theorieansätze bieten im Wesentlichen nur ex post plausible Interpretationsmuster.

Der *regulative Wettbewerb* ist diejenige Dynamik, aus der die Vorteilhaftigkeit von oder Aversion gegen Vorreiterpolitik abgeleitet wird (Heritier 1996; Vogel 1997; Scharpf 1998, 1999; Esty und Gerardin 2001; Hoberg 2001a).

Mit der ökonomischen Lesart von Globalisierung wird häufig die Annahme verbunden, dass durch die Offenheit von Ökonomien die Modifizierung regulativer Politiken erzwungen wird, um die nationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten oder zu verbessern. Der angenommene regulative Wettbewerb verschiedener Jurisdiktionen kann einerseits zu einer Unterbietungskonkurrenz (*race-to-the-bottom*) oder aber zu einer regulativen Konvergenz auf dem Niveau der Vorreiterstaaten (*race-to-the-top*) führen (Vogel 1997, 2001).

Der theoretischen Annahme einer Deregulierungsspirale fehlt bisher die empirische Evidenz (Vogel 1997; Garrett 1998; WTO 1999; Drezner 2001; Hoberg 2001a). Die vereinfachende Annahme, dass nationale Umweltpolitik aufgrund zusätzlicher Kosten die Wettbewerbsfähigkeit einheimischer Industrien gefährde und folglich zu einer politischen Konkurrenz um die möglichst niedrigsten Umweltstandards führen würde, ist somit nicht zutreffend.²⁷ Als Antipode dieser Argumentation kann die Porter-Hypothese gelten (Porter van der Linde 1995; Taistra 2001). Eine ambitionierte Umweltpolitik, so ihr Kern, kann zu Wettbewerbsvorteilen der einheimischen Industrie führen, indem entweder Ineffizienzen aufgedeckt oder durch umweltverträgliche Produkte neue Märkte erschlossen werden, die im Falle eines Auslandsnachzugs von der Industrie des Vorreiterlandes besonders gut bedient werden können. Die Erlangung derartiger Wettbewerbsvorteile setzt voraus, dass neue, effizientere Technologien in ihrer Entwicklung politisch stimuliert und in der Adoption beschleunigt werden – z.B. durch ein strategisches Nischenmanagement (Kemp 2001:160ff). Für eine ökologische Lead-Markt-Politik ist die Existenz einer globalen Nachfrage nach diesen umweltschonenden Technologien notwendig (Beise 1999:3). Die Promotion von umweltpolitischen Innovationen auf internationaler Ebene ist daher eine rationale nationale Strategie zur globalen politischen Induktion dieser Märkte, um der einheimischen Industrie diesen Wettbewerbsvorteil zu garantieren (Jänicke 2000a; Jänicke und Weidner 1997a; Jänicke und Jacob 2001).

Heritier et al. (1996) haben die Vorteile umweltpolitischer Vorreiterschaft in analoger Weise auf Wettbewerbsvorteile im regulativen Bereich zurückgeführt. Regulativer Wettbewerb beschreibt hier den Wettbewerb unter EU-Mitgliedstaaten, ihr regulatives Anspruchsniveau, ihre Politikansätze und administrativen Modelle auf EU-Ebene zu transferieren, um signifikante Anpassungs-

²⁷ Hoberg schreibt allerdings, dass – obwohl kein Nachweis eines Deregulierungswettlaufes existiere – doch die Gefahr eines „regulatory chill“ bestünde, da u.a. auch die durch Umweltschützer forcierte Kritik an ökonomischer Globalisierung und Handelsliberalisierung zu einer „self-fulfilling prophecy“ werden könne (2001a:213). Wenn Politiker und Wähler *denken*, dass regulative nationale Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen, können mächtige Wirtschaftsfaktoren diese Argumentation zu einer glaubwürdigen Drohung machen (vgl. WTO 1999:5).

kosten zu vermeiden. Diese Konzeption von „regulativem Wettbewerb“ bedarf also einer supra-nationalen Integrationsinstanz, d.h. einer politischen Bedingung, die in der oben beschriebenen Konzeption von „regulativem Wettbewerb“ nicht vorliegt, für Vorreiterpolitik von EU-Mitgliedstaaten allerdings zusätzliche Potenziale birgt (Huber 1997:133). Harmonisierung von Politiken ist innerhalb der EU zu einer antizipierbaren Einflussgröße auf die nationale Politikentwicklung der Mitgliedstaaten geworden. Aufgrund unterschiedlicher administrativer Traditionen, regulativer Stile und Strukturen, ist die Art der Regulierung auf EU-Ebene ausschlaggebend für die Höhe der administrativen Anpassungskosten. Aus diesem Grunde, argumentieren Heritier et al. (1996), ist eine aktive Vorreiterrolle im Umweltpolitikbereich eine rationale Strategie, nationale Interessen zu vertreten. Abwartende Haltungen und Blockadepolitik implizieren dagegen die Wahrscheinlichkeit höherer administrativer Anpassungskosten, da Regulationen, die dem Stil und den Strukturen der eigenen Administration nicht adäquat sind, zum europäischen Standard avancieren könnten.

Leader-Laggard-Dynamiken (Lieferink und Andersen 1998:254), die sich aus dem Sichern von regulativen und/oder ökonomischen Vorteilen bzw. der Abwendung von Wettbewerbsnachteilen im Prozess der Europäisierung von Umweltpolitik ergeben, werden auch im internationalen Bereich beobachtet (Wallace 1995). Kern, Jörgens und Jänicke (2001) verweisen z.B. darauf, dass gerade Deutschland die Bedeutung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung lange nicht erkannte, die mit dem Rio-Prozess verbundenen Politikdynamik falsch einschätzte und damit zunehmend vor Anpassungsproblemen an die diesbezügliche internationale Entwicklung stand (ebd.:5). Jänicke argumentiert: „Es ist sehr wohl denkbar, dass ökologische Nachhaltigkeitsstrategien international soweit um sich greifen, dass ihre Vernachlässigung einem wirtschaftlichen Standortnachteil nahe kommt“ (2000b: 6).

Lieferink und Andersen verweisen darauf, dass der Fall Deutschland illustriert, warum die Existenz strenger einheimischer Standards allein nicht ausreichend ist, um ein „leader“ in der europäischen Umweltpolitik zu sein (1998:268). Die eher defensive Haltung Deutschlands im europäischen Kontext in den 1990er Jahren (ebd.; Heritier 1995) hat dazu geführt, dass – so auch der deutsche Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem Gutachten von 1998 – die „europäischen Umweltrichtlinien der letzten Jahre (...) zunehmend Gestaltungsprinzipien [enthalten], die der deutschen Umweltschutzpraxis fremd sind, aber dennoch integriert werden müssen.“ (SRU 1998:163).

Lieferink und Andersen haben eine Differenzierung von umweltpolitischen Vorreiterrollen vorgenommen, indem sie Strategien von Vorreitern typologisierten. Dabei haben sie versucht, den von Heritier et al. 1996 entwickelten Ansatz der First-Mover-Strategie insofern zu erweitern, als ihr Ansatz ermöglicht, auch weniger *absichtsvolle* „pusher“- oder „forerunner“-Rollen in die Untersuchung zu integrieren (1998:256).²⁸ Die dänische Einführung des Flaschenpfandsystems und das Verbot von Einweggetränkedbüchsen 1982 ist ein klassisches Beispiel für eine defensive, d.h. den Konflikt mit den Regeln des EU-Binnenmarktes provozierende Strategie der Ein-

²⁸ Ihre Unterscheidung basiert auf einer Vier-Felder-Typologisierung, die einerseits unterscheidet, ob Staaten mit oder ohne die explizite Berücksichtigung des Einflusses auf die EU-Umweltpolitik nationale innovative Umweltpolitik einführen. Andererseits wird integriert, inwiefern der Vorreiterstaat direkt auf den Prozess der umweltpolitischen Entwicklung innerhalb der EU Einfluss nimmt oder indirekt über die Schaffung eines Konfliktes zwischen der nationalen umweltpolitischen Innovation und den Regelungen des EU-Binnenmarktes, der Handlungsbedarf auf EU-Ebene auslöst (1998:258).

flussnahme auf EU-Umweltpolitik.²⁹ Eine aktive Strategie der Einflussnahme dagegen war der dänische Vorstoß der einseitigen Einführung der CO₂-Steuer, u.a. um ein Beispiel für eine europaweite CO₂-Steuer zu liefern. Derartige direkte "pusher-by-example"-Strategien sind von anderen umweltpolitischen Vorreiterländern der EU kaum verwendet worden (ebd.:259). Die Mehrheit der aktiven umweltpolitischen Vorreiterländer versucht den vertikalen Transfer auf die europäische Ebene über die direkte Einflussnahme auf die EU-Institutionen zu realisieren. Allianzbildung mit anderen Mitgliedstaaten der EU erachten Lieferink und Andersen als eine notwendige Strategie, die als zu gering erachtete „kritische Masse“ der europäischen umweltpolitischen Vorreiterländer zu kompensieren (ebd.:263). Die wohl effektivste Strategie umweltpolitischer Vorreiterländer sehen Lieferink und Andersen darin, „(...) to place personnel at strategic places in the commission“ (ebd.:265).³⁰

Es kann angenommen werden, dass sich Strategiemöglichkeiten auch im internationalen Raum ergeben. Das Anwachsen internationaler Regierungsorganisation und nichtstaatlicher Advocacy-Netzwerke, die das Thema Umweltschutz global etabliert haben, bietet für Pionierstaaten vielfältige Möglichkeiten und internationale Plattformen, ihre innovativen Politikansätze zu transferieren.

2.1.4 Diffusionswirkung internationaler Institutionen – Diffusion als internationale Sozialisation

Eine soziologische bzw. kulturelle Perspektive hat in den letzten zwei Jahrzehnten eine „Wiedergeburt“ in der Theorie Internationaler Beziehungen erlebt, das Paradigma des rationalen Institutionalismus herausgefordert (Schimmelfennig 1994; 1998:460) und zu einem „constructivist turn“ (Checkel 1998) geführt. Normen und die Rolle internationaler Organisationen als Sozialisationsinstanzen spielen dabei eine herausragende Rolle (Keohane 1988; Katzenstein 1996; Katzenstein, Keohane und Krasner 1998; Finnemore 1996b; Ruggie 1998; Meyer et al. 1997b).

Normzentrierte Ansätze zur Erklärung der globalen Konvergenz von Policy-Outputs sind strukturelle Ansätze, die weniger auf die vermittelnde Rolle von Akteuren fokussieren, sondern auf die Wirkung von Normen aufgrund einer als gegeben vorausgesetzten Struktur³¹: der Weltgesellschaft oder globalen Kultur (Meyer 1980; Thomas et al. 1987; Boli und Thomas 1997). Internationale Regierungs- oder Nichtregierungsorganisationen werden als Transmissionsriemen für die Diffusion der Weltkultur betrachten.

²⁹ Im Kontext der EU ist diese Strategie begrenzt möglich, da Artikel 95(4) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (in der durch den Vertrag von Amsterdam geänderten Fassung, ehem. Art. 100A(4)) Ausnahmen für national striktere Maßnahmen erlaubt. Das wird u.a. von Dänemark und Schweden als „environmental guarantee“ betrachtet, d.h. striktere nationale Regelungen sind gerade im Umweltbereich zulässig, auch wenn damit Grundfreiheiten des Binnenmarktes verletzt werden. Dass dieser Artikel keinesfalls als eine Garantie zu verstehen ist, machte die Entscheidung des EuGH deutlich, das deutsche Verbot von PCP (enthalten in Holzschutzmitteln), obwohl von der Kommission autorisiert, für nicht zulässig zu halten (Lieferink / Andersen 1998:256). Internationale Handelsabkommen im Rahmen der WTO setzen derartigen Strategien ebenso Grenzen (Vgl. z. Verhältnis von internationalen Handelsvereinbarungen und Umweltschutz u.a. Scott 1999; Vogel 1997; Biermann 2000).

³⁰ Für diese Zweck ist das europäische System der „nationalen Experten“ hilfreich, die zeitlich befristet von den Mitgliedstaaten an Generaldirektionen „verliehen“ werden (Lieferink und Andersen 1998:265). So wurde die Vorbereitung des 5. Umweltaktionsprogramms durch einen niederländischen Experten geleitet, Schweden hat kurz nach seinem Beitritt einen Experten in die Kommission entsandt, um den Bereich Bodenschutz (Versauerung) wiederzubeleben (ebd.).

³¹ Zur „Agent-Structure“-Debatte in der Theorie Internationaler Beziehungen vgl. u.a. Wendt 1987; Gould 1998; Wight 1999.

Diese Ansätze sind methodologisch problematisch³² (Finnemore 1996a) – „(...) neither the sources of norms nor the processes through which global cultural norms evolve are adequately specified“ (Keck und Sikkink 1999:99).³³ Jedoch ermöglicht diese konstruktivistische Perspektive auf Dynamiken im internationalen Staatensystem interessante Schlüsse auf Hintergründe für Politiktransfervorgänge.

In der Perspektive dieser Forschungsrichtung³⁴ bilden Staaten ihre Interessen und Identitäten in der Interaktion mit anderen Staaten einer internationalen Gemeinschaft oder Weltgesellschaft heraus. „States are embedded in dense networks of transnational and international social relations that shape their perceptions of the world and their role in that world. States are socialized to want certain things by the international society in which they and the people within them live.“ (Finnemore 1996a:2).

Internationale Organisationen sind in der Perspektive des soziologischen Institutionalismus die institutionelle Artikulation von Werte- und Normengemeinschaften (Katzenstein 1996; Schimmelfennig 1998:460). Diese wirken als Sozialisationsinstanzen, indem sie Regeln und Definitionen des adäquaten Verhaltens von Mitgliedern dieser Gemeinschaft definieren. Die Mitgliedschaft in derartigen Organisationen bzw. der Wunsch nach Zugehörigkeit zu einer sich selbst über Normen und Identitäten definierenden Staatengemeinschaft, kann Nachahmungsverhalten motivieren, um sich der eigenen Identität zu versichern bzw. um die internationale Reputation zu vergrößern (Strang und Meyer 1993). Internationale Organisationen werden weniger als zweckrationale Bündnisse zur effizienteren Problemlösung betrachtet, sondern eher als Gemeinschaften zur wechselseitigen Versicherung geteilter Werte und Normen und zur Abgrenzung gegen konkurrierende (Schimmelfennig 1998: 461). Diffusion ließe sich aus dieser Perspektive als internationale Sozialisation bezeichnen (ebd.:461; Finnemore und Sikkink 1998: 902) – als die Internalisierung der durch die Organisation vermittelten Normen durch ihre Einbettung in nationalstaatliche Entscheidungsprozesse.³⁵

³² Der soziologische Institutionalismus ist dem methodologischen Kollektivismus zuzuordnen. Dieser präsentiert die eine Seite eines uralten Methodenstreits in der sozialwissenschaftlichen Forschung. Wie sind Makrophänomene zu erklären? Der methodologische Individualismus hat das theoretische Primat beim individuellen Akteur, dessen Interessen, Präferenzen – die im Wesentlichen durch akteursexterne situative Zwänge konstituiert sind (zum Teil wird dabei tatsächlich vernachlässigt, dass Umweltvariablen wie Kultur, Institutionen etc. deren Wahrnehmung prägen) – sein Verhalten determinieren und durch Interaktionsbeziehungen mit anderen Akteuren zu Makrophänomenen wie Normen, gesellschaftlicher Ordnung, Institutionen führen. Der methodologische Kollektivismus dagegen setzt bei Strukturen an, bei Makrophänomenen, die das Verhalten von Individuen determinieren und durch dieses wieder hervorgebracht werden. Die Existenz von Normen wird aus ihrer funktionalistischen Bedeutung für die Erhaltung des Ganzen erklärt. Dies ist methodologisch fragwürdig, da das zu Erklärende in die Erklärung einbezogen wird. Mit diesem Ansatz lässt sich die Wirkung von Normen erklären, nicht jedoch deren Entstehung.

³³ Finnemore und Sikkink (1998) haben dagegen einen Ansatz entwickelt, der nicht allein die Wirkung von Normen im internationalen Staatensystem, sondern auch deren Entstehung erfasst. Sie definieren ihren Ansatz selbst als den Versuch, den makrotheoretischen Schwierigkeiten eines rein normzentrierten Ansatzes, Genese und Wandel zu erklären, entgegenzuwirken. In ihrem theoretischen Konstrukt eines „Norm-Life-Cycle“ verbinden sie daher Elemente verschiedener theoretischer Richtungen, die von verschiedenen Verhaltensannahmen über Individuen ausgehen, verknüpfen auf sinnvolle Weise individualistische und kollektivistische Methodologie.

³⁴ Soziologischer Institutionalismus, Cognitivismus, Reflective Approach, Konstruktivismus sind verschiedene Labels für jene Sicht auf internationale Institutionen oder Organisationen, die deren Existenz und Wirkung durch ideelle Faktoren, wie geteilte Werte, Normen, Ideen determiniert sehen.

³⁵ Vgl. Schimmelfennigs Erörterung des Sozialisationskonzeptes in der Theorie Internationaler Beziehungen (1994: 335-355).

Meyer et al. (1997b) verweisen darauf, dass für die globale Ausbreitung umweltbezogenen Diskurses und Organisation³⁶ – neben der originären Rolle dezentral agierender nichtstaatlicher Akteure – die Entstehung des UN-Systems als formaler Organisation der Weltgesellschaft von besonderer Bedeutung gewesen ist (ebd.:631f). Eine – im Gegensatz zum Völkerbund – sehr breite Agenda bot genügend Raum für die Diskussion und internationale Etablierung des Umweltthemas. Mit der errungenen Aufmerksamkeit der „Weltgesellschaft“ dem Umweltthema gegenüber (ebd.) durch die Gründung der UNEP 1972 „many existing world environmental associations expanded rapidly in terms of membership, budget and staff size“ (ebd.). Eine Weltumweltorganisation als Ausdruck ökologischer Werte und Normen der Weltgesellschaft animiert Nationalstaaten, sich als glaubwürdige Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft zu präsentieren (ebd.; Betsill 1999:20). So traten beispielsweise nach Abschluss der ersten Umweltkonferenz der UNO 1972 in Stockholm sieben Staaten einer bereits 1958 geschlossenen Konvention über Schutz der Fischbestände in der Hochsee bei (Meyer et al. 1997b).

Neben der traditionellen neoliberalen Schule des Institutionalismus, die Institutionen als Resultat strategischer Wahlhandlungen rationaler Akteure betrachtet (Zangl 1994), wird in der Theorie Internationaler Beziehungen zunehmend die Tatsache anerkannt, dass internationale Institutionen geschaffen werden, die sowohl in Bezug auf das „Verhalten“ von Staaten, das sie „normieren“, als auch wegen ihres Designs *nicht* zur Lösung typischer Probleme kollektiven Handelns beitragen (Martin und Simmons 1998; Botcheva und Martin 2001). Diese „*aspirational*“ Institutionen sind vom Design her schwache internationale Vereinbarungen ohne starke Durchsetzungsmechanismen. Stattdessen setzen sie Ziele und Standards für ihre Mitgliedstaaten „(...) and work through a long process of persuasion to encourage movement towards these standards“ (Botcheva und Martin 2001:12). Darüber hinaus reflektieren die institutionalisierten Ziele und Standard typischerweise die „agenda-setting power“ ambitionierter privater/nichtstaatlicher Akteure. Botcheva und Martin schließen daraus: „...aspirational institutions adopt ‚high‘ standards of behaviour, since these groups hope to use the persuasive power of institutions to improve the practice of states“ (ebd.:13). Das international vereinbarte sogenannte Toronto-Ziel, formuliert auf der internationalen Konferenz „On Our Changing Atmosphere“ in Toronto 1988, den CO₂ Ausstoß um 20% bis zum Jahr 2005 (Basisjahr 1988) zu reduzieren, ist ein Beispiel für eine derartige „*aspirational*“ Institution. Insbesondere die NGO-Community drängte auf eine konkrete Zielformulierung im Abschlussdokument der Konferenz. Dass ihre Aktivitäten auf fruchtbaren Boden und zum Erfolg führten, wurde nicht zuletzt durch die Ministerpräsidenten Norwegens und Kanadas, Gro Harlem Brundtland und Brian Mulroney, unterstützt. Beide hatten in ihren Eröffnungsreden eine globale Klimaschutzkonvention eingefordert (vgl. Social Learning Group 2001). Das „Toronto-Ziel“ – obwohl nur eine Empfehlung – hat nicht nur die internationale öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber dem Thema Klimaschutz erhöht, sondern stimulierte auch die Einführung nationaler Reduktionsziele, so z.B. das Ziel der 25%igen CO₂ Reduktion in Deutschland. Darüber hinaus induzierte es bereits zu Beginn der 1990er Jahre politische Bemühungen z.B. in den Niederlanden, Deutschland, Kanada und den skandinavischen

³⁶ Diskurs und Organisation sind die zentralen, einander beeinflussenden Prozesse des weltweiten Umweltregimes, dessen Entstehung und Expansion sie in ihrem Aufsatz untersuchen. Der Begriff Umweltregime wird bei ihnen breiter gefasst, als „...a partially integrated collection of world-level organizations, understandings, and assumptions that specify the relationship of human society to nature“ (Meyer et.al 1997b: 623).

schen Ländern, dem Problem des globalen Klimawandels durch die Entwicklung nationaler Klimaschutzpolitiken zu begegnen (ebd.; Kasa 1999).

Betsill (1999) argumentiert, dass die nationalstaatliche Verpflichtung zum Schutz vor Klimawandel, nach Abschluss der Phase der Normentstehung zwischen 1988 bis 1997, nun zur Definition eines zivilisierten Staates gehört (ebd.:8). Als Beispiel für die Wirkung einer internationalen Norm zum Klimaschutz erwähnt sie die Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls durch die Clinton Administration, obwohl dafür innerhalb der USA, insbesondere im Senat, keine Unterstützung bestand. „However, signing the protocol suggests that the U.S. is concerned with its reputation at the international level“ (ebd.). Die Absage an die Verpflichtung von Kyoto durch die Bush-Administration trotz weltweiter Ablehnung dieses Schritts steht diesen normzentrierten Erklärungen von Politikkonvergenz jedoch diametral entgegen. Die Vorstellung des U.S.-Klimaschutzprogramms im Februar 2002 als nationale Alternative zum Kyoto-Prozess mit einer implizit nicht beabsichtigten *absoluten* Reduzierung des CO₂-Ausstoßes hebt diese Ambivalenz kaum auf und offenbart, dass sich mächtige Staaten internationalen Normdynamiken zwar nicht vollständig, aber zumindest partiell „eindrucksvoll“ entziehen können.

True und Mintrom haben den normzentrierten Ansatz in ihrer Studie zur globalen Diffusion von Gleichstellungsinstitutionen in drei Variablen operationalisiert: A) Mitgliedschaft des Staates in internationalen Regierungsorganisationen, die Geschlechtergleichstellung fördern; B) Peer-Nationen, die diese Innovation bereits eingeführt haben und C) Ratifizierung der UN-Konvention gegen Frauendiskriminierung von 1979. Interessanterweise erbrachte ihre Studie in Bezug auf diese Variablen keinen signifikanten Einfluss (2001:48).

Drezner (2001:62) prüfte einige aus diesen strukturellen Ansätzen generierte Hypothesen, zur Erklärung globaler Politikkonvergenz.

1. Diffusion wird am schnellsten zwischen ähnlichen politischen Einheiten stattfinden. Wenn internationale Regierungsorganisationen der institutionelle Ausdruck für geteilte Werte und Normen sind, werden sich zwischen ihren Mitgliedstaaten politische Praktiken besonders schnell verbreiten.
2. Staaten an der Peripherie (z.B. Nicht-Mitglieder der OECD oder der EU³⁷) sind genauso willig, wenn nicht sogar stärker als Gemeinschaftsmitglieder³⁸, konvergente Politiken einzuführen.

Drezner verwendet die Ergebnisse einer Studie von Strang und Chang (1993), um diese Hypothesen zu prüfen. Sie untersuchten, ob die Ratifizierung der ILO-Konventionen zu einer Erhöhung staatlicher Wohlfahrtsausgaben führte. Sie fanden signifikante Erhöhungen in 18 OECD-Mitgliedstaaten, was die Hypothesen des World-Society-Ansatzes unterstützt.³⁹ Dagegen gab es keine ähnlichen Effekte in weniger entwickelten Staaten. Letzteres, so die Interpretation von Drezner, wäre jedoch eine zweite zentrale Hypothese des World-Society-Ansatzes (2001:68).

³⁷ Vgl. die Anwendung dieses Ansatzes auf die Osterweiterung der EU durch Schimmelfennig 1998, 2001.

³⁸ „(...) since these states have a better track record of success, they are likely to resist policies that contravene domestic norms“ (Drezner 2001:63).

³⁹ Dieses Ergebnis ist für Drezner ein Beleg dafür, dass der Neoliberalismus wenig erfolgreich ist, um bestimmte Konvergenzphänomene zu erklären. Denn die ILO-Konvention erzeugte diese Effekte trotz eines institutionellen Designs ohne jegliches Sanktionspotenzial (2001:68).

Betsill dagegen findet eine solche Bestätigung. Sie argumentiert, dass eine zunehmende Anzahl von Schwellenländern oder Entwicklungsländern innovative Politiken zur Reduktion von Treibhausgasen initiiert, obwohl sie dazu weder unter der UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) noch unter dem Kyoto-Protokoll verpflichtet sind (Betsill 1999:11). So haben Kasachstan und Argentinien auf dem 4. COP-Treffen die Absicht verkündet, ihre Treibhausgase zu reduzieren und sich dem Reglement des Kyoto-Protokolls unterwerfen zu wollen. „The Argentinean decision is particular interesting in terms of identity politics because Argentina is currently being considered for membership in the OECD“ (ebd.).

2.1.4.1 Normwirkung: Konvergenz und Divergenz

Botcheva und Martin haben darauf verwiesen, dass die Wirkung internationale Normen auf das Verhalten von Staaten ganz erheblich von der Existenz bestimmter nationaler Faktoren abhängt (2001:13). Sie argumentieren, dass das Vorhandensein, Organisationsgrad/-stärke und Zugangschancen von pressure groups, die diese internationale Norm nutzen, um Druck auf ihre nationale Regierungen auszuüben, diese Wirkung determiniert. In Ländern, in denen gut organisierte pressure groups existieren, kann die internationale Norm in einen nationalen Politikwandel transformiert werden. Wenn diese nationalen Faktoren fehlen, wird die internationale Norm keinen Beitrag für einen „realen Politikwandel“ leisten.

True und Mintrom dagegen meinen, dass die Ratifizierung einer Konvention allein bereits die Wirkung internationaler Normen ausdrückt: „(...) that ratifying a convention is an easy way for countries that have little intention of seriously changing gender relations to appear nevertheless appropriately responsive to a norm within international society“ (True und Mintrom 2001:47). Auch Finnemore und Sikkink gehen davon aus, dass nationale Faktoren ab einem bestimmten Punkt im Diffusionsverlauf (tipping point) durch internationale Normdynamiken überdeckt werden, „(...) when enough states and enough critical states endorse a new norm to redefine appropriate behavior for the identity called ‚state‘“ (1998:901).

Der Divergenz-Effekt nationaler Faktoren bei der Wirkung internationaler Normen, wie ihn Botcheva und Martin beobachten, widerspricht dem Konvergenz-Effekt von internationalen Normen, wie ihn sowohl Finnemore und Sikkink als auch True und Mintrom beobachten, keinesfalls. Unterschiedlich ist die *Art der Wirkung*, die die Autoren untersuchen. Während die ersten auf „compliance“ mit internationalen „weichen“ Vereinbarungen blicken und divergente nationale Policy-*Outcomes* finden, betrachten die letzteren bereits die *Einführung konvergenter* nationaler Politiken auf dem Policy-Output-Level als Ergebnis internationaler Normdynamiken.

Die Einführung von Politiken, die Umverteilungswirkungen haben bzw. ausgabenintensiv sind, lässt sich sicherlich *nicht allein* durch das Wirken internationaler Normen erklären. Hier sind vielmehr nationale Handlungskapazitäten und die Rolle von Promotoren in und außerhalb der Übernehmerstaaten ausschlaggebende Faktoren. Dass auch im internationalen System Normen wirken und zur Übernahme bestimmter Positionen oder Politikansätze führen, haben diese theoretischen und darauf fußende empirische Analysen hervorgehoben. Wie tief diese Wirkung dagegen ist, hängt von komplexen Faktoren ab, die sich einerseits als die nationalen Handlungskapazitäten potenzieller Übernehmerstaaten, andererseits als diffusionsrelevante Eigenschaften der Innovation selbst fassen lassen.

2.2 Charakteristika potenzieller Übernehmer

Staatshandeln ist auch in Zeiten globaler Kommunikation, Vernetzung und Kultur durch interne Faktoren determiniert. Die Beachtung endogener politischer, sozialer, ökonomischer oder kultureller Faktoren ist ein unerlässlicher Aspekt bei der Betrachtung von Diffusionsprozessen, weil so eine Differenzierung hinsichtlich der Neigung (Kapazität) eines Staates, eine Innovation einzuführen, möglich wird. Nationale Handlungskapazitäten fungieren als Filter für die Einführung innovativer Maßnahmen (Kern, Jörgens und Jänicke 2001:8). Das Konzept der umweltpolitischen Kapazität und der Kapazitätsbildung eines politischen Systems – die Fähigkeit einer Gesellschaft, Umweltprobleme zu identifizieren und zu lösen (OECD 1994:8) – wurde durch eine Reihe von internationalen Organisationen (UNEP, Weltbank, OECD) lange Zeit nur auf weniger entwickelte Länder bezogen, bevor es auf fruchtbare Weise auch auf entwickelte Industriestaaten ausgedehnt wurde (Jänicke und Weidner 1997). Das Konzept umfasst die Akteurskonstellation und strukturelle Rahmenbedingungen für umweltpolitisches Handeln, wie kognitiv-informationelle und politisch-institutionelle Rahmenbedingungen, sowie ökonomisch-technologische Bedingungen, um Umweltprobleme zu lösen (Jänicke 1997:6f).

Die Homogenisierung der potenziellen Übernehmerpopulation – ein Nachteil reiner Diffusionsmodelle – kann mithilfe des Ansatzes der Innovationsforschung aufgebrochen werden. Manche Staaten führen Innovationen eher ein als andere, einige sind häufig Vorreiter, andere wiederum zeichnen sich durch hartnäckiges Verharren auf den „hinteren Plätzen“ im internationalen Prozess der Verbreitung politischer Innovationen aus. Hier lässt sich folgende Frage für unseren Forschungsgegenstand anschließen:

Gibt ein komparativer Blick auf interne Faktoren Aufschluss über die Ursachen der Positionierung eines Staates im Diffusionsverlauf und die nationale politische Empfänglichkeit gegenüber Politikentwicklungen im Ausland?

Komparative Staatstätigkeitsforschung und Innovationsforschung haben eine Reihe von Innovationsfaktoren geliefert. Der Innovationsforschungsansatz schließt – wie bereits erwähnt – zumindest in seiner „klassischen Form“ externe Einflussfaktoren auf den Innovationsentscheidungsprozess aus. „Such models assume that once a state is aware of the policy, it is internal characteristics of the state that determine if and when an adoption will occur – instead of pressure created by other state adoptions or explicit evaluations of the impact of the policy in earlier-adopting states.“ (Berry und Berry 1999:178). In ähnlicher Weise kritisiert Rene Kemp Rational-Choice-Diffusionsmodelle (1997:86). Diese Modelle, die auch den Innovationsentscheidungsprozess im Fokus haben, setzen die Information über die Innovation als gegeben voraus, die unabhängig von faktischen Verbreitungsprozess von den potenziellen Übernehmern beurteilt werden. Somit werden die Informationen, die der Prozess der Verbreitung selbst produziert, nicht erfasst. Damit können z.B. „bandwagon-effects“ (Ikenberry 1990), d.h. das Einsetzen sogenannter sich selbst tragender Verbreitungsprozesse nach Erreichen einer kritischen Masse, nicht erfasst werden.

Der Ausschluss exogener Einflussfaktoren auf nationalstaatliche Politik ist angesichts globaler Medienabdeckung, institutionalisierter Kommunikationskanäle, transnationaler Policy-Netzwerke und angesichts der normativen Macht einer globalen Weltgesellschaft unplausibel. Differenzierungen hinsichtlich der nationalstaatlichen Responsivität gegenüber Einflüssen von au-

ßen können möglicherweise eine Brücke bilden, um die Diffusions- und Innovationsmodelle miteinander zu verbinden.⁴⁰ Staatsgröße ist z.B. ein solcher Faktor, der größere Umweltoffenheit determiniert – und innovatives Verhalten hervorrufen kann (Katzenstein 1985; Geser 1992; vgl. Abschnitt 2.2.1.1). Determinanten interner Politikinnovationen sollen dahingehend betrachtet werden, inwieweit sie die *nationale Empfänglichkeit* gegenüber internationalen und anderen nationalen Politikentwicklungen beeinflussen.

Auf zwei weitere Begrenzungen dieser Forschungsrichtung soll hier hingewiesen werden, bevor ihr Potenzial für die Diffusionsforschung aufgedeckt wird. Einerseits hat die Innovationsforschung dazu tendiert, mittels Varianzanalysen Faktoren für eine *generelle* Innovationsneigung herauszuarbeiten. Gegenüber der Untersuchung einer *generellen* Innovationsneigung eines Staates ist zunächst einzuwenden, dass die Innovationsfähigkeit sich je nach Problemfeld unterscheidet (Gray 1994). Die Charakteristika der Innovation selbst bestimmen einen Großteil der für eine Übernahme relevanten internen Faktoren (Vgl. Kapitel 2.3). Der zweite Einwand gegen eine generelle Innovationsneigung betrifft die Tatsache, dass sich die Innovationsfähigkeit im Zeitverlauf verändern kann (Gray 1994).

Dieser zweite Einwand gegen eine generelle Innovationsneigung korrespondiert mit einer ebenso essenziellen Tendenz der Innovationsforschung, der Fokussierung auf relativ stabile, d.h. strukturelle Determinanten von Politikergebnissen. Kern und Bratzel (1994) kommen in ihrer Literaturstudie zu Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik zu dem Schluss, dass Policy-Outputs durchaus auf strukturelle sozio-ökonomische, politisch-institutionelle oder kulturelle Faktoren zurückzuführen sind. Diese relativ stabilen Faktoren enthalten jedoch auch immer weiche Komponenten – situative Faktoren – wie die aktuelle ökonomische Situation, aktuelle Problemsituation, Einstellungen, Präferenzen und politische Koalitionen oder Einzelereignisse, unter denen regulative Maßnahmen möglich werden, die unter anderen Bedingungen unmöglich wären (ebd.:22). In bestimmten Fällen könnten diese „(...) situativen Variablen (...)“ mehr Einfluss auf das Politikergebnis haben als die strukturellen Faktoren. (ebd.:23) Derartige Prozessfaktoren werden in sogenannten „Policy-Process-Models“ erfasst, in denen z.B. die Rolle politischer Unternehmer (Mintrom 1997) oder Change Agents (O’Leary und Yandle 2000) untersucht wird, das Konzept der „policy-windows“ (Kingdon 1984) angewandt bzw. der – insbesondere in der Politischen Ökonomie thematisierte – schwankende Einfluss der öffentlichen Meinung in politischen Konjunkturzyklen erfasst wird (Nordhaus 1975, 1989). Da die Ereignisse jedoch häufig einzigartig sind, lassen sie sich eben nicht quantifizieren und entziehen sich somit der Messbarkeit (Gray 1994). Möglicherweise ist das einer der Gründe, warum Prozessfaktoren in ihrem Einfluss zwar durchaus anerkannt, jedoch für die komparative Forschung bisher nicht systematisiert worden sind (Midttun und Rucht 1994:400).

An dieser Stelle soll zunächst festgehalten werden: „Structure clearly predefines the potentiality of the process, but structure does not determine the process in its entirety.“(ebd.)

Im Folgenden werden sozio-ökonomische, politische und institutionelle innerstaatliche Faktoren, die in der Literatur als bedeutsam für die Innovationsneigung klassifiziert wurden, dargestellt.

⁴⁰ True und Mintrom (2001) haben versucht, derartige Faktoren für ihre Analyse zu operationalisieren. Dieses Set unabhängiger Variablen umschreibt die Strukturiertheit von Interaktionen zwischen Akteuren verschiedener Staaten bzw. verschiedener Ebenen.

Dabei soll versucht werden, zwischen relativ stabilen strukturelle Faktoren und prozessualen Einflussfaktoren zu unterscheiden.

2.2.1 Sozio-ökonomische Determinanten

Die empirischen Ergebnisse zum Einfluss sozio-ökonomischer Variablen auf die Innovationsfähigkeit von Staaten sind nicht einheitlich. Politische Innovationen können sowohl durch Mangel an Ressourcen wie durch deren freie Verfügbarkeit induziert sein.

Jack L. Walker (1969) stellte in Anlehnung an Ansätze aus der Organisationssoziologie die Hypothese auf, dass größere und reichere Staaten innovativer sind. Seine Studie ergab, dass Einzelstaaten, die Politikinnovationen eher einführten, einen stärkeren Industrialisierungs- und Urbanisierungsgrad, eine höhere Bevölkerungszahl und ein höheres Pro-Kopf-Einkommen aufwiesen. Da die Ergebnisse zu politischen Einflussfaktoren weniger schlüssig waren, folgerte er, dass sozio-ökonomische Faktoren die ausschlaggebenden Determinanten staatlicher Innovationsfähigkeit sind. Er argumentierte, dass reichere Staaten mehr „slack resources“ – verfügbare freie Ressourcen – für Politikexperimente hätten als ärmer Staaten, daher innovationsfreudiger seien. Virginia Gray kritisierte diese Generalisierung (1973), da sie die Innovationsfähigkeit als ein politikfeldspezifisches Phänomen betrachtete, ohne die Bedeutung ökonomischer Ressourcen abzustreiten.

Die Einführung ausgabenintensiver politischer Innovationen ist zweifellos abhängig von der Verfügbarkeit ökonomischer Ressourcen. Walker argumentierte jedoch, bei höherem ökonomischen Entwicklungsstand und verfügbaren Ressourcen würden auch weniger ausgabenintensive Innovationen eher vorgenommen. Dem zugrunde liegt die bereits 1877 vom deutschen Ökonom Adolph Wagner aufgestellte These, dass mit dem Anstieg des persönlichen Lebensniveaus (Pro-Kopf-Einkommen) auch die Nachfrage nach Regierungsleistungen stiegen.

Die Studie von True und Mintrom (2001) zur Einführung von Gleichstellungsinstitutionen konnte einen derartigen Nachweis nicht aufzeigen. BSP und Anteil der öffentlichen Ausgaben am BSP hatten keinen signifikanten Einfluss auf die Einführung dieser Innovation (ebd.:48). Gerade weil sie nicht ausgabenintensiv ist, wird der Einfluss anderer Variablen um vieles deutlicher. Denn „(...) [A] country's aggregate wealth (...) may be entirely unrelated to how it distributes that wealth“ (ebd.: 49).

Es ist anzunehmen, dass eine mangelnde Verfügbarkeit von Ressourcen eine Restriktion für die Übernahme *ausgabenintensiver* Innovationen ist, ihre Verfügbarkeit allein jedoch keine hinreichende Bedingung für die Einführung jeglicher – ausgabenintensiver oder -neutraler – Innovation ist.⁴¹

Hofferberg hat die höhere Wohlfahrtsorientierung amerikanischer Einzelstaaten auch auf sozio-ökonomische Variablen zurückgeführt. Allerdings begründet er deren dominanten Einfluss damit, dass ein höherer Industrialisierungs- und Urbanisierungsgrad eben auch soziale Probleme schafft, die wiederum sozialpolitische Innovationen erfordern (Hofferberg 1966:73).

⁴¹ Auch die Ergebnisse des „2001 Environmental Sustainability Index“ lassen sich in dieser Weise interpretieren, wenn auch – zugegebenermaßen - ein wie auch immer gemessener ökologischer Nachhaltigkeitsindex nicht gleichzusetzen ist mit einer umweltpolitischen Innovationsfreudigkeit von Staaten: „Although in broad terms high income countries scored higher, among countries of similar levels of per-capita income no strong correlation exists between income and overall environmental sustainability.“ (World Economic Forum 2001:7).

Probleminduktion durch ökonomische Entwicklung ist jedoch ein anderes Innovationsbegründungsmuster als die Unterstellung einer generellen Innovationsfähigkeit und -neigung bei einem *höheren* ökonomischen Entwicklungsstand. Dadurch ist es ja gerade auch denkbar, dass Staaten mit knappen verfügbaren Ressourcen zu Innovateuren in bestimmten Bereichen werden. Die Vorreiterposition Deutschland bei der Entstehung staatlicher Sozialpolitik bei gleichzeitiger ökonomischer Rückständigkeit Ende des 19. Jahrhunderts ist ein Beleg dafür (Vobruba 1990: 18-26).

Stone (2000a) verweist darauf, dass es die angespannte finanzielle Situation vieler Regierungen amerikanischer Bundesstaaten war, die ein „policy-window“ eröffnete, durch das die neoliberale Idee der Deregulierung, die von bestimmten „think tanks“ bereits über Jahre propagiert wurden, sich im politischen Prozess auch durchsetzen konnte: „the financial dilemmas (...) established a dynamic for policy innovation and heightened their receptivity to proposals that would help solve funding difficulties“ (ebd.:52).

Berry und Berry haben ihrerseits nachgewiesen, dass Staaten in Bereich der Besteuerung zu Innovationen neigen, gerade wenn ihre verfügbaren Ressourcen knapp sind (1990 und 1992).

Es kann davon ausgegangen werden, dass zwar umweltpolitische Innovationen einen bestimmten Stand der ökonomischen, sozialen und industrie-strukturellen Entwicklung voraussetzen. Ob nun aber Ressourcenknappheit oder Ressourcen„überfluss“ zu innovativem Verhalten führt oder verfügbare Ressourcen überhaupt für umweltpolitische Innovationen eingesetzt werden, hängt dagegen von vielfältigen anderen Faktoren ab. Die interne Nachfrage nach bestimmten umweltpolitischen Problemlösungen ist dabei von zentraler Bedeutung (Kern, Jörgens und Jänicke 2001:8; Knill und Lenschow 1998:9). Diese kann sowohl durch die Problemwahrnehmung und Betroffenheit nationaler Akteure auf die politische Tagesordnung gebracht werden, als auch durch die Existenz internationaler umweltpolitischer Entwicklungen entscheidend geformt sein und unabhängig von aktuellen nationalen Problemsituationen artikuliert werden (Kern, Jörgens und Jänicke 2001:8).

Daher werden Determinanten für die Einführung oder Übernahme umweltpolitischer Innovationen insbesondere im politisch-institutionellen Bereich gesucht werden müssen, da sich eine Nachfrage erst im politischen Prozess manifestieren muss. Unterschiede in Bezug auf die Relevanz bestimmter Determinanten werden erwartet. Welche Faktoren zu den relevanten internen strukturellen Determinanten für die Übernahmeentscheidung werden, wird in Abhängigkeit spezifischer Charakteristika der Innovation und in Bezug auf die Träger der Innovation – der Change Agents (O’Leary und Yandle 2000; Mintrom 1997), Agents of Transfer (Evans und Davies 1999) oder der Challengers (Schumaker 1975; Tarrow 1989; Kitschelt 1986) – variieren (Vgl. Abschnitt 2.2.2).

2.2.1.1 Große vs. kleine Staaten: Ressourcenbasis und Innovationsneigung

Eine innovationsrelevante ökonomische Variable ist das Volumen des nationalen Marktes, der (u.a.) durch nationale Rahmenbedingungen reguliert wird. Die Abhängigkeit vom/ bzw. Integration in den Weltmarkt beeinflusst die Innovationsneigung eines Staates (Katzenstein 1985). Walker sprach 1969 davon, dass große und ressourcenstarke Staaten besonders innovativ sein. Katzenstein verwies 1985 dagegen auf das hohe Innovationspotenzial kleiner und hoch weltmarktabhängiger Staaten.

Hans Geser (1992) hat in einer theoretischen Diskussion vielfältige Argumente geliefert, warum die Staatsgröße eine fruchtbare Variable sein kann, um Innovationsverhalten von Staaten zu erklären. Gerade in den gemeinhin als einschränkend wahrgenommenen Faktoren, wie der hohen und irreduzierbaren Umweltoffenheit, den Begrenzungen der endogenen strukturellen Differenzierungsmöglichkeiten und der geringen „Wirkungsquanten“ (ebd.:647) kleinstaatlicher Aktivität im internationalen Raum, liegen Innovationspotenziale: „Für den Umgang mit derartigen Problemlagen haben Kleinstaaten vielfältige pionierhafte Strategien entwickelt, die heute, wo das anwachsende Niveau transnationaler Interdependenzen von allen Staaten mehr Umweltoffenheit erfordert, auch von größeren Ländern nutzbringend angewendet werden können.“ (ebd.:652).

Als die stärkste intervenierende Variable, um die beschränkte territoriale und demographische Basis von Kleinstaaten in Innovationspotenziale umzuwandeln, klassifiziert Geser eine bestimmte Größenschwelle im sozio-ökonomischen Entwicklungsstand. Ohne einen ausreichenden technologisch-industrialisierten Entwicklungsstand, einen hinreichenden Urbanisierungsgrad und ein adäquates Ausbildungsniveau der Bevölkerung sind Alternativstrategien und Innovationsverhalten zur Gewährleistung von Leistungskapazität und Autonomie kleiner „politisch organisierter Gebilde“ nicht denkbar (ebd.).

Ein höherer Grad an Außenverflechtung (Geser 1992: 633, Blau 1977) von Kleinstaaten verursacht substantiellere Auswirkungen exogener Veränderungen auf die Binnenpolitik und macht aktive Strategien zur Vermeidung von regelmäßigen Anpassungskosten⁴² zu einer notwendigen Handlungsstrategie. Eine derartige Strategieform liegt in der – so Geser – „eigenselektiven Maximierung transnationaler Sichtbarkeit und Selbstdarstellung“ (ebd.:648) durch Konzentration auf und internationale Präsenz in ausgewählten Politikfeldern. Die Wahl des Politikfeldes Umweltschutz kann hypothetisch als ein geeignetes Politikfelder angenommen werden. Umweltprobleme sind im großen Umfang global, damit geht eine gewisse Sicherheit für Kleinstaaten einher, knappe organisatorische Ressourcen auf derartige Politikfelder zu richten, in denen die transnationale Wahrnehmung mit hoher Sicherheit prognostizierbar ist. Darüber hinaus existieren bereits vielfältige internationale Organisationen, deren politische Agenda von Umweltthemen bestimmt oder beeinflusst ist. Die den Kleinstaaten eigene Präferenz für internationale Organisationen⁴³, macht Umweltpionierverhalten daher konsequent „lukrativ“.

Die eigenselektive Manipulation der internationalen Sichtbarkeit kann auch aus volkswirtschaftlicher Perspektive Sinn machen. Die hohe Exportorientierung von kleineren Volkswirtschaften bei geringen Differenzierungsmöglichkeiten in der Produktion macht eine Fokussierung auf ausgewählte Exportbranchen notwendig. Um die notwendige Spitzenposition zur Ausnutzung von „economies of scale“ zu gewährleisten, sind insbesondere bei stark liberalisierten Außenhandelsbeziehungen große FuE-Ausgaben notwendig. Erforderlich dafür ist jedoch eine gewisse Antizipation internationaler Nachfrage nach Spitzentechnologien bzw. hochwertigen Produkten, um den langfristigen Nutzen kurzfristig hoher Kosten derartiger „Produktionsumwege“

⁴² Vgl. These vom regulativen Wettbewerb Heritier et al. 1996

⁴³ Kleinstaaten sind in stärkerem Maße noch als größere Staaten betroffen von einem Mangel an Ressourcen für eine Vielfalt bilateraler Außenbeziehungen – daher wirken internationale Organisationen organisationssparend und ermöglichen den Zugang zu vielen Kontakten über nur ein oder wenige Interaktionsfeld(er). Darüber hinaus sind die Partizipationsmechanismen in internationalen Organisationen derart gestaltet, dass Rechte häufig nicht unmittelbar an reale ökonomische, politische oder militärische Machtpotenziale geknüpft sind. Daraus ergeben sich für Kleinstaaten Wirkungsmultiplikatoren (Geser 1992: 644f).

(Walsh 1991) prognostizieren zu können. Darin liegt nun gerade das Potenzial von „ökologischen Leadmärkten“ (Jänicke 2000a:13). Im Gegensatz zu allgemeinen Leadmärkten haben sie eine spezielle Eigenschaft, die in einer relativ hohen Prognosesicherheit der internationalen Nachfrage nach Umwelttechnologien besteht: „They offer improvements and solutions for environmental problems which are mostly encountered worldwide or at least in a great many countries. Thus technological solutions to environmental problems enjoy, right from the outset and by their very nature, potentially larger markets“ (ebd.). Diese Märkte lassen sich politisch induzieren, ihre Existenz ist häufig sogar nur auf politische Aktivitäten zurückzuführen (ebd.; Porter und van der Linde 1995).

Die Wettbewerbsvorteile eines Lead-Marktes sind jedoch für kleine Staaten nur dann zu nutzen, wenn es gelingt, eine entsprechende Nachfrage nach technologischen Innovationen, die umweltpolitisch forciert wurden, auch außerhalb des nationalen Marktes zu kreieren. Eine komplementäre politische Offensivstrategie ist daher international notwendig, weil Markterweiterung für politisch induzierte umwelttechnologische Innovationen nur dann möglich ist, wenn die marktschaffenden Regulierungsmuster politisch diffundieren (Jänicke 2000a:12). Derartige Pionierstrategien sind für große Staaten zunehmend ebenso attraktiv – weil auch sie durch Entgrenzungsprozesse zunehmend umweltöffener sind. Der Mangel an empirischen Belegen für das Innovationspotenzial kleinerer Staaten im Bereich des umweltpolitisch motivierten und mit ökonomischem Zusatznutzen verbundenen Technology-Forcing (Jänicke 2000a:10) ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass die Prognosesicherheit potenzieller ökologischer Lead-Märkte die Kosten für deren politische Produktion noch nicht aufwiegt. Denn gerade im Spitzentechnologiebereich sind Kleinstaaten nicht auffallend aktiv (Walsh 1991). Für Staaten mit einem großen internen Marktvolumen dagegen bietet das Konzept der ökologischen Lead-Märkte durchaus *zusätzliche* Anreize, da deren Ausstrahlungseffekt nicht nur die internationale Nachfrage nach derartigen Technikinnovationen umfasst, sondern ebenso ausländische Anbieter veranlasst, Produkte und Verfahren zu erzeugen, die den strengeren Umweltregulierungen auf dem Lead-Markt entsprechen.⁴⁴ Für diesen *doppelten* Ausstrahlungseffekt (Jänicke 2000a:12) ist jedoch entscheidend, wie attraktiv der Binnenmarkt des Vorreiters für ausländische Anbieter ist.

2.2.2 Politisch-institutionelle Determinanten

Die vergleichende Forschung hat eine Vielzahl an Variablen untersucht, um Policy-Outputs zu erklären bzw. Aussagen über interne Determinanten für staatliches Innovationsverhalten zu liefern.⁴⁵ Im Mittelpunkt stehen einerseits strukturelle Faktoren zur Charakterisierung des politischen Entscheidungsfindungssystems, welches je nach Perspektivwahl in Begriffen seiner Kohärenz oder aber in Bezug auf seine Offenheit/Geschlossenheit (Kitschelt 1986) definiert werden. Andererseits ist administrativen Traditionen, regulativen Strukturen und Politikstilen be-

⁴⁴ Entsprechend dieser Logik haben die USA im „Shrimps/Turtle“-Fall versucht, durch strengere politische Regulierungen in Bezug auf die Fangmethoden von Shrimps, asiatische Fischer zu zwingen, diese höheren und (offiziell?) tierschutzmotivierten prozessualen Standards anzuwenden. Dass diese Methode auch bei großen mächtigen Staaten nicht in jedem Falle Erfolg hat, zeigt das Scheitern dieses Versuch, da es den Antidiskriminierungsgebot der WTO-Grundsätze widersprach. Somit können internationale Rechtsordnungen in bestimmten Fällen auch zu Restriktionen für die Diffusion höherer Standards werden (Vgl. Biermann 2000).

⁴⁵ Vgl. hierzu die umfangreiche Literaturstudie zu den Erfolgskriterien und Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich von Kristine Kern und Stefan Bratzel 1994.

sondere Beachtung geschenkt worden, um nationale Politikergebnisse zu vergleichen (March und Olsen 1989; Majone 1991; Knill 1998; Knill und Lenschow 1998, 2000). Administrative Implikationen supranationaler oder intergovernmentaler Policy-Outputs sind insbesondere im Rahmen des EU-Integrationsprozesses untersucht worden (Heritier et al. 1996; Andersen und Liefferink 1997; Knill und Lenschow 1998). Prozessuale Variablen wie die öffentliche Meinung, Einzelereignisse u.a. wurden weit weniger beachtet.

Zunächst gilt auch hier, dass die Bedeutung einzelner politisch-institutioneller Faktoren in Abhängigkeit der Charakteristika der Innovation variiert.

Darüber hinaus – und dies ist in der Literatur bisher nicht systematisch erfasst worden – ergibt sich offensichtlich eine Varianz in der Bedeutung spezifischer struktureller Faktoren des politischen Entscheidungssystems in Abhängigkeit der Träger oder Advokaten der Innovation und der Phase im Politik-Zyklus.

2.2.2.1 *Change Agents und die Dimensionen des politischen System: Kohärenz und Offenheit*

Je nach Trägertyp der politischen Innovation wird das politische Entscheidungsfindungssystem in verschiedenen seiner Dimensionen relevant.

- Spielen gesellschaftliche Akteure eine dominante Rolle, wird das Entscheidungsfindungssystem in seiner Offenheit oder Geschlossenheit relevant, worauf die Literatur zu neuen sozialen Bewegungen besonders fokussierte (Schumaker 1975; Tarrow 1983, 1991; Kriesi 1989, 1991; Kitschelt 1986; Flam 1994).
- Für politische Unternehmer spielen darüber hinaus „Policy-Windows“ eine große Rolle (Kingdon 1984). Diese sind jedoch nicht strukturell determiniert, sondern treten situativ auf.
- Für Regierungs- und Verwaltungsakteure ist seine Kohärenz bedeutend, um Entscheidungen zügig zu treffen und durchzusetzen (Bührs 2000; Middtun und Rucht 1994).

Ebenso dürfte der Gegenstand des Transfers die Relevanz der Dimensionen des Entscheidungsfindungsprozesses variieren. Ideen, Einstellungen oder Konzepte als Gegenstände von „soft transfers“ gelangen möglicherweise auf anderen Wegen und in anderen Phasen in den Policy-Cycle als Programme, Instrumente, Verwaltungsmaßnahmen – die als Gegenstände sogenannter „hard transfers“ charakterisiert werden (Typologie vgl. Evans und Davies 1999:382). In der Phase der Problemwahrnehmung und des Agenda-Settings ist daher das Kriterium Offenheit des politischen Systems relevant.

Als Faktoren zur Charakterisierung der Kohärenz des Entscheidungsfindungssystems werden insbesondere horizontale bzw. vertikale Machtverteilungen im politischen-administrativen System benannt (Middtun und Rucht 1994:388; Knill und Lenschow 1998:3).

Eine hohe Zentralisierung der Macht, d.h. eine starke Exekutive sowohl im Verhältnis zur Legislative als auch im Verhältnis zu substaatlichen Einheiten wurde in einer vergleichenden Studie zu Einflussfaktoren auf die Einführung von Atomenergieprogrammen in sieben europäischen Staaten (Middtun und Rucht 1994) als ein ausschlaggebender Faktor identifiziert. Dabei standen sich Frankreich „where the nuclear programme could not be challenged at any institutional level... Given its strong executive power dominating the legislative and judiciary branches, and an extreme internal centralisation of executive power“ (ebd.:398) und Italien, wo ein stark frag-

mentiertes politisch-administratives System scharf umrissene Politikentscheidungen schwierig machte, als Pole gegenüber.

Knill und Lenschow definieren die Anzahl institutioneller Veto-points, über die relevante Akteure verfügen, um Reforminitiativen zu blockieren als entscheidenden Faktor der strukturellen Reformkapazität eines Staates (1998:6). Diese sind in föderalen bzw. politischen Mehrebenensystemen häufiger vorhanden (Scharpf 1994).⁴⁶

In ähnlicher Weise argumentierte Ton Bührs (2000), um die Ursprünge der neuseeländischen Innovationsleistungen im öffentlichen Sektor, so auch in der Organisation staatlicher Umweltpolitik zu erklären. Von Bedeutung ist die Tatsache, dass die Umsetzung neo-liberaler Ideen⁴⁷ in gesetzlich fixierte politische Innovationen „...were imposed by a small coalition of like-minded politicians and bureaucrats, facilitated by a political system in which power is highly concentrated“ (ebd.:19). Eine hohe Zentralisierung von exekutiver Macht ist, so Bührs, unerlässlich für einen derartigen „blitzkrieg-approach“⁴⁸ – d.h. für eine Strategie von hoher Reformgeschwindigkeit ohne öffentliche Konsultationen.⁴⁹

Deutlich wird, dass die Kohärenz des Entscheidungsfindungssystem für Akteure aus dem politisch-administrativen System zu einer zentralen Innovationsdurchsetzungsbedingung wird. Befinden sich Träger neuer Ansätze, Ideen etc. außerhalb des unmittelbaren politischen Systems, ist diese Kohärenz zwar ebenso erheblich für einen „bottom-up“ forcierten Policy-Output, jedoch muss das Thema erst einmal auf die politische Tagesordnung gelangen. Daher ist für nicht-staatliche Innovationsträger zunächst die Offenheit des politischen Systems bedeutend. Der Argumentation von Herbert Kitschelt (1986) unterliegt die grundlegende Annahme, dass der Einfluss auf Politikergebnisse nicht nur durch organisationsinterne Charakteristika der „Herausforderer“ einer Politik bestimmt ist, sondern ebenso durch die organisationsextern gegebenen Strukturen des politischen Regimes determiniert ist. Die politischen Gelegenheitsstrukturen fungieren als Filter zwischen Mobilisierungskapazität der „Herausforderer“ und ihrer Fähigkeit, die soziale Umwelt zu beeinflussen (ebd.:59). Er beschreibt den Grad der Offenheit des politischen Systems mit Hilfe von vier strukturellen Faktoren auf der Input-Seite des Policy-Prozesses. So erhöht sich der Grad der Offenheit des politischen Systems mit der Anzahl der Parteien, der Stärke der Legislative im Verhältnis zur Exekutive, der Existenz von Vermittlungsmustern zwischen Interessengruppen und Exekutive sowie der Existenz von Aggregationsmechanismen zur Konsens- und Kompromissfindung (ebd.:63). Kitschelt definiert Offenheit des politischen Sys-

⁴⁶ Auf das innovative Potenzial von Mehrebenstrukturen hat dagegen Sonja Wälti (2000) am Beispiel der Schweizer Umweltpolitik hingewiesen. Sie geht davon aus, dass institutionelle Strukturen auch Strategien von Parteien, Organisationen und Interessengruppen beeinflussen. Mehrebenstrukturen können die Dezentralisierung dieser Parteien und Organisationen fördern und damit ihre Empfänglichkeit für lokale Problemlagen. Ebenso bieten sie multiple „Access-points“.

⁴⁷ Die Veränderungen im Bereich des umweltpolitischen Managements in Neuseeland innerhalb kurzer Zeit beschreibt Bührs als Resultat oder „by-product“ eines breiteren Prozesses der Diffusion auf politisch-ideologischer Ebene. Nicht umweltpolitische Problemlagen haben zu Innovationen geführt, sondern die umfassenden politisch-administrativen Innovationen waren Resultat der Durchsetzung neuer (neo-liberaler) Ideen, die außerhalb Neuseelands entwickelt und politisch angewendet wurden.

⁴⁸ So bezeichnet von Brian Easton (1997) zitiert in Bührs 2000:12.

⁴⁹ Gerade die Reformen im Umweltmanagement reflektieren eine Ausnahme von dieser Regel, da umfangreiche Debatten und öffentliche Konsultationen stattfanden und zum umfassenden „Resource Management Act“ führten. Dieses Rahmengesetz spiegelt daher, so Bührs, auch eine Mixtur aus der neo-liberalen Ideologie der Chicago School of Economics und umweltpolitischen Werten wie Nachhaltigkeit (vs. Zukunftsblindheit ökonomischer Märkte) und politische Partizipation – Regelungen also, die politisch erzeugt werden müssen – wieder (13f).

tems nur strukturell, nicht themenspezifisch. Middtun und Rucht sind dem Problem, dass Offenheit – so sie nur strukturell definiert ist – sowohl für Befürworter als auch für Gegner einer Politik gleichermaßen gilt, aus dem Wege gegangen, indem sie zunächst die Hypothese umformulierten in: „the more access there is and the more direct are the channels of access available for a challenger, the greater its influence on the policy-outcome“ (1994:396). Obwohl in der Literatur eher geläufig, politische Systeme in offene oder geschlossene zu klassifizieren, eröffnet dieses nur marginale Umformulieren einen detaillierten Blick auf die Kategorie Zugangschancen, da diese je nach Thema, das ein gesellschaftlicher Akteur auf die politische Agenda transportieren will, und in Abhängigkeit der Stärke diesbezüglicher Advocacy-Coalitions (Sabatier 1993) mehr oder weniger vorhanden sind. Dies gelingt Middtun und Rucht z.B. dadurch, dass sie zusätzlich Prozessvariablen, wie Elitenkonsens zum Thema (Innovation), in ihre Analyse integrieren (1994:401).

Trotz weitgehender Anerkennung der Begrenztheit rein strukturdeterministischer Betrachtungen wird die Variable „Parteienwettbewerb“ in der Literatur sowohl als innovationsfördernd als auch als die Offenheit des politischen Systems erhöhender Faktor charakterisiert (Kern und Bratzel 1994:282f). Je größer die Anzahl der um Wahlchancen konkurrierenden Parteien, desto vielfältiger die Artikulationsbreite, desto größer die Zugangschancen zum politischen Prozess (Kitschelt 1986:63). Andersen und Liefnerink (1997) führen das umweltpolitische Vorreiterverhalten der untersuchten Staaten einerseits auf das generelle „greening of the electorate“ zurück (ebd.:33). Darüber hinaus ist die zunehmende Artikulationsbreite aufgrund einer stärkeren Parteienkonkurrenz auch für Andersen und Liefnerink eine Erklärung für eine höhere politische Responsivität gegenüber neuen und ökologischen Ideen: „The lack of enduring and stable parliamentary coalitions in Sweden, Denmark and the Netherlands may (...) explain the more easy penetration of green demands into official policy-making in these three countries“(ebd.).

Parteienwettbewerb kann eine Variable sein, die die nationale politische Responsivität gegenüber Entwicklungen in anderen Ländern erhöht. Colin Bennett (1991, 1997) und David B. Robertson (1991) haben darauf verwiesen, dass politische Instrumente, Ideen und Praktiken aus den Ausland im einheimischen Interessenkampf als Waffe benutzt werden. „Policy lessons from abroad are often put forward as politically neutral truths. Beneath this... adversaries are just as often using such lessons as political weapons.“ (Robertson 1991:55). Der Verweis auf das erfolgreiche Praktizieren anderswo dient der Legitimität der Forderung nationaler politischer und/oder gesellschaftlicher Akteure (Bennett 1997:228, Straßheim 2001).

Parteienwettbewerb gilt als Variable, die in direktem Zusammenhang mit politischem Aktivismus steht (Burke 1999:4). Wie schnell jedoch Politikentscheidungen zutage gefördert werden, ist andererseits von Konsens- und Kompromissfindungsmechanismen abhängig. Eine starke Regierung, in der der Bedarf an Kompromiss gering ist, beschleunigt Politikentscheidungen (Bühns 2000; Middtun und Rucht 1994). Aber auch dies scheint keine klare Beziehung zu sein. So wurde sie zwar von Susan Hansen (1983) in Bezug auf Steuereinführungen in den US-Bundesstaaten bestätigt, Berry und Berry (1992) dagegen fanden keinen derartigen Zusammenhang.

Hohe parlamentarische Parteienkonkurrenz und eine starke Regierung sind selten zeitgleich existent. Die Untersuchung von Middtun und Rucht erbrachte gerade bei den Strukturvariablen –

Zugangschancen und Kohärenz des politischen Systems –, dort wo überhaupt deutlich klassifizierbar, eher dichotome Zuordnungen (1994:399).⁵⁰

Als Faktoren, die Einfluss auf die Motivation zur Einführung von Innovationen haben, thematisieren Berry und Berry (1999) die Empfänglichkeit der Politik für die öffentliche Meinung. Diese Empfänglichkeit charakterisieren sie vor allem zyklisch, d.h. in Abhängigkeit von Wahlzyklen. So schwankt die Empfänglichkeit der Politik für die öffentliche Meinung einerseits in Abhängigkeit der Nähe der nächsten Wahl und andererseits in Abhängigkeit der Sicherheit der Wiederwahl (Kirchgässner 1991:102-125). In Hinblick auf diese Variablen dominieren also stimmen- oder interessenmaximierende Strategien sowohl im Regierungs- als auch im Verhalten der politischen Opposition (vgl. Nordhaus 1975). Burke formulierte folgende Hypothese: „A State is more likely to enact a popular innovation when the potential for electoral benefits are high (prior elections). However, unpopular regulatory innovations are more likely to occur after elections (1999:9). Dies wurde von Hansen (1983) und Berry und Berry (1992) in Studien zur Einführung von Steuererhöhungen getestet und bestätigt.

Parteienwettbewerb und politische Konjunkturzyklen beeinflussen die Responsivität des politischen System. Darüber hinaus sind es jedoch auch Eigenschaften der politisch-administrativen Strukturen in ihrer Historizität selbst, die sich als Restriktionen erweisen, Politiken einzuführen, die anderswo praktiziert werden.

2.2.2.2 Filterwirkung nationaler Institutionen

Das Phänomen der Pfadabhängigkeit politischer Entwicklungen und der damit verbundenen potenziellen Anpassungskosten an nicht pfadadäquate Politikstile-, -muster, -instrumente etc. ist in der Literatur häufig thematisiert worden (Krasner 1988; March und Olsen 1989, 1998; Heritier et al. 1994; Heritier et al. 1996; Knill und Lenschow 1998, 2000a, 2000b, 2000c; Pierson 1993, 2000, Orenstein und Wilkens 2001).

Die Suche nach „Problemlösungen im Raum“ (Rose 1991, 1993) und die Selektion von Politikinnovationen erfolgt pfadabhängig, d.h. entlang des geringsten Anpassungswiderstandes oder einer „logic of appropriateness“ (March und Olson 1989). Evans und Davies (1999:378) gehen davon aus, dass das politische System einen „bias against certain inputs“ hat und schreiben dementsprechend den Schlüsselakteuren des freiwilligen Transfers von Politikinnovationen aus anderen Staaten die Rolle der „Gatekeeper“ zu.

Der „(...) filtering effect of national institutions is apparent at the agenda setting stage and persists right through to implementation“ (Jordan 2001:20). Der Fokus auf diese Filterwirkungen von Institutionen kann dazu führen, dass eine tendenzielle Konvergenz nicht mehr zu beobachten ist, wenn die Kriterien dafür sehr eng gefasst sind. Jordan (2001) stellte fest, dass: „institutions powerfully refract external political pressures for change in ways that perpetuate existing arrangements. Thus the implementation of a common set of ideas on NEPIs („new' environmental policy instruments, K.T.) is likely to produce ‚widely divergent outcomes in societies with different institutional arrangements' [North 1990:101]“ (20).

⁵⁰ So sind die Zugangschancen in Frankreich sehr niedrig, die Kohärenz des Entscheidungsfindungssystems jedoch hoch, in Italien trifft genau das Gegenteil zu.

Die Angleichung politischer Regelungsmuster zwischen Staaten schließt divergente Policy-Designs also nicht aus. Wie bereits Richard Rose (1991) feststellte, sind nationale Anpassungen beim Lernen im Raum zumindest minimal notwendig und Kopieren als Modus von Transfer tritt in der realen Welt nicht auf: „In real world, we would never expect a programme to transfer from one government to another without history, culture and institutions being taken into account“ (ebd.:21; vgl. auch Orenstein und Wilkens 2001). So zeigt die Studie von Anders Branth Pedersen (2001) zur CO₂-Besteuerung in Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden, dass es ein „Skandinavisches Model“ nicht gibt. Variationen im *Design* der CO₂-Steuer (Steuerbasis und Ausnahmeregelungen) werden auf *historische* Unterschiede in der Struktur und Stärke von Interessengruppen sowie deren Bindungen zu politischen Parteien zurückgeführt.

Der historische Institutionalismus geht davon aus, dass der Grad des Anpassungsverhaltens bzw. die Auswahl von Politikinnovationen vom Grad der Übereinstimmung zwischen den administrativen Erfordernissen einer speziellen Politikinnovation und den nationalen Strukturen und administrativen Praktiken abhängt.

Institutionen sind relativ stabile Handlungsmuster und Regelwerke, die angemessenes Verhalten für bestimmte Situationen und Akteure definieren (March und Olsen 1998:948). In der Stabilität liegt ihr Potenzial – Erwartungssicherheit zu liefern – aber auch die „stickiness of adaptation“ (March und Olsen 1989:169). Annahme der Institutionalismustheorien ist, dass sich Institutionen nur schwer ändern lassen. Anpassungen und Veränderungen sind häufig nur als Reaktionen auf externe plötzliche Schocks – Katastrophen oder offensichtliches Politikversagen – zurückzuführen.

Knill und Lenschow (1998) warnen in ihrer vergleichenden Studie zu den administrativen Implikationen der Umsetzung von vier europäischen Umweltrichtlinien auf nationale Ebenen in GB und Deutschland vor einer zu engen Definition der Kategorien, die Auskunft über Anpassungsfähigkeit oder Anpassungswiderstand geben. Ihre Ergebnisse zeigten, dass ein punktueller Abgleich der strukturellen und prozeduralen Erfordernisse der umweltpolitischen Innovation mit dem nationalstaatlichen regulativen Stil und Strukturen „(...) is either insufficient or underspecified to explain national reactions to the pressure of structural change emanating from EU legislation“ (ebd.:7).

Die Integration von Bedeutungen, die Institutionen den Verwaltungsakteuren geben (March und Olsen 1989), erklärt, warum Deutschland bei der Umsetzung der EU-Trinkwasserlinie Anpassungsprobleme hatte, obwohl die administrativen Implikationen der Richtlinie sowohl mit dem deutschen regulativen Stil als auch den regulativen Strukturen harmonisierten (Knill und Lenschow 1998). Da die Richtlinie gewisse Inkonsistenzen in Bezug auf das Verhältnis zwischen Meßmethoden und den definierten Qualitätsstandards aufwies, verzögerte sich die Transposition, bis in Deutschland adäquate Meßmethoden gefunden waren. Dies entspricht einer deutschen Philosophie des Verwaltungshandelns, die Flexibilität und diskretionäre Spielräume ausschließt, da „(...) the binding of the administration to the law (following the principle of the Rechtsstaat) traditionally serves as a substitute for democratic representation (...) the binding of administration to the law implies that, as a general rule, the scope and mode of administration activity is specified by law. Public administration serves as application of law rather than policy making...“ (ebd.: 12).

Darüber hinaus argumentieren sie, dass moderater Anpassungsdruck, bei dem die Grenzen der Kernlogik administrativen Handelns nicht überschritten werden, administrativen Wandel nicht hinreichend garantiert, sondern dieser „now depends on the degree of support by national actors ...“ (ebd.:9). Dies gilt für die Umsetzung der EMAS-Direktive in Deutschland, die zwar in ihrer auf freiwilliger Selbstregulierung basierenden Grund„idee“ dem traditionellen interventionistischen regulativen Stil widerspricht, gleichzeitige jedoch Elemente eines in Deutschland nicht unüblichen korporatistischen Stils enthält. Entscheidend dafür, dass sie nur moderaten Anpassungsdruck induzierte, ist jedoch die Tatsache, dass sie nicht die etablierten Institutionen ersetzte, sondern die Schaffung *neuer* (Zulassungs- und Zertifizierungseinrichtungen) erfordert, was administratives Widerstreben reduziert. Deutschland hat sich – so Knill und Lenschow – europaweit zum „EMAS-Champion“ entwickelt aufgrund einer nationalen Akteurskoalition aus Umweltorganisationen, staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren, die diese umweltpolitische Innovation unterstützte (ebd.:5f). Das Fehlen einer derartigen unterstützenden Akteurskoalition hat im Fall der britischen Übernahme der UVP-Direktive dagegen administrativen Wandel trotz moderatem Anpassungsdrucks verhindert (ebd.:12).

Studien zu den Implementationschancen Neuer Umweltpolitischer Instrumente der EU (Knill und Lenschow 2000a, b, c; Caddy 2000; Kimber 2000; Börzel 2000) zeigen, dass nicht der neue „bottom up“ Steuerungsansatz, der diesen Instrumenten unterliegt, die Implementationsleistung – wie intendiert - beeinflusst, sondern im Wesentlichen die institutionellen Implikationen der Europäischen Richtlinien für mitgliedstaatliche Verwaltungspraktiken und -stile (Knill und Lenschow 2000a:11; Caddy 2000: 212; Börzel 2000: 247).

Es sind, wie die Literatur zur Filterwirkung nationaler Institutionen belegt, die administrativen Implikationen des Politikansatzes oder des Instrumentes, die häufig darüber entscheiden, ob bzw. wie eine Innovation eingeführt wird. Daher sind die nationalen administrative Strukturen in ihrer Filterrolle eine zentrale Schnittstelle zu den Charakteristika der Innovation selbst. Beides kann in der empirischen Analyse nur in Zusammenhang betrachtet werden.

2.3 Charakteristika der Innovation

Vergleichende Studien zeigen, dass Geschwindigkeit, Mechanismen und Muster der Ausbreitung je nach Art der Innovation variieren (Gray 1994; Bennett 1997; .Burke 1999; Kern, Jörgens und Jänicke 2001). Überraschenderweise sind jedoch die spezifischen Charakteristika der Innovation in vielen politologischen Diffusionsstudien außer Acht gelassen worden (Dolowitz und Marsh 2000:3; Bennett 1997:224). Je nach Forschungsrichtung wurde entweder eine generelle Innovationsneigung von Staaten unterstellt oder aber der Fokus auf den *Prozess* der Diffusion, d.h. auf die Kommunikationskanäle gelegt. Bennett schlussfolgerte nach seiner vergleichenden Betrachtung zur Diffusion dreier Politikinnovationen gar, „(...) that the *major* variable to consider when assessing the diffusion of an innovation is the inherent properties of the issue“ (1997:229) [Hervorhebung nicht im Original].

Rogers listete fünf Innovationscharakteristika auf, die er hauptsächlich aus Diffusionsstudien zu technologischen Innovationen ableitete (1962/95:244). Ihr *relativer Vorteil*, ihre *Kompatibilität* mit Werten und Erfahrungen der potenziellen Übernehmer, ihre *Komplexität*, sowie die *Beobachtbarkeit* ihrer Resultate und letztlich die „*trialability*“ – d.h. die Möglichkeit mit der Innovation zu experimentieren – beeinflussen die Übernehmerrate (ebd.:16). Diese Charakteristika lassen

sich als durch potenzielle *individuelle* Übernehmer wahrgenommene Attribute von Innovationen verstehen.

Passende Eigenschaften für politische Innovationen zu definieren, stellt andere Anforderungen. Eine politische Innovation muss den gesamten Politik-Zyklus passieren. In jeder Phase dieses Zyklus kann der Innovationsentscheidungsprozess abgebrochen werden. Ursachen dürften dafür einerseits in der der politischen Innovation unterliegenden Problemstruktur (Jänicke et al. 1999) liegen. Darüber hinaus erweisen sich die von Richard Rose definierten Kriterien für die prospektive Abschätzung von Erfolgsaussichten für den Transfer politischer Innovationen (1991:25) als hilfreich, politische Innovationen zu kategorisieren. Ihre politische und technische Machbarkeit kann Einfluss auf die Übernehmerrate im internationalen System haben.

Die Ergebnisse der Literatur zusammenfassend, kann angenommen werden, dass die Charakteristika der Innovation Aufschluss über ihre Diffusionsfähigkeit geben können. Diese Eigenschaften können in drei Kategorien gefasst werden:

- die unterliegende Problemstruktur,
- die politische Machbarkeit und
- die technische Machbarkeit (Anschlussfähigkeit).

Tatsächlich zeigt sich bei der Charakterisierung politischer Innovationen eine generelle Schwierigkeit, allgemeingültige Kriterien zu definieren, ohne heterogene nationale Kontexte zu berücksichtigen, die einen signifikanten Einfluss auf die politische und technische Machbarkeit einer politischen Innovation haben. Es ist offensichtlich, dass die Implikationen einer Innovation je nach nationalem Kontext unterschiedliche Anpassungsleistungen von den potenziellen Übernehmern erfordern können. Daher stellt die folgende Synthese den Versuch dar, grobe generalisierende Kriterien für o.g. Kategorien zu identifizieren, die die Übernehmerrate im internationalen System und damit ihre Diffusionsgeschwindigkeit beeinflussen können.

2.3.1 Problemstruktur

Die Struktur zu lösender Probleme hat sich in vergleichenden Studien zur Umweltpolitik als eine zentrale Variable zur Bewertung von Erfolgchancen von Umweltpolitik herausgestellt (Jänicke und Weidner 1995, 1997; Jänicke et al. 1999; Kern und Bratzel 1994). Dabei unterscheiden sich Probleme strukturell hinsichtlich des politischen Schwierigkeitsgrades, sie zu lösen (Jänicke 1996:14). Varianzen im politischen Handlungsdruck und in den Handlungsrestriktionen ergeben sich aus:

- der unterschiedlichen Wahrnehmbarkeit und gesellschaftlichen Betroffenheit von Umweltproblemen (Politisierbarkeit);
- der Art, Anzahl, Verflechtung und gesellschaftlichen Bedeutung der Verursacher dieser Probleme (Macht der Verursacher) sowie
- der Verfügbarkeit von technischen Optionen, um diese Probleme zu lösen, und Win-Win-Lösungen ermöglichen (technische Standardlösungen) (Jänicke et al. 1999:82).

Politikwissenschaftliche Studien haben offenbart, dass die Problemstruktur, die einer politischen Innovation unterliegt, entscheidenden Einfluss auf deren Diffusionsfähigkeit hat (Jänicke und Weidner 1997a:310). Probleme vom Typ „schleichende Degeneration“ (Jänicke und Jörgens 1998), die sich durch geringe Wahrnehmbarkeit, geringe Betroffenheit – somit auch geringe Po-

litisierbarkeit auszeichnen – sind in Industrieländern bisher nur unzureichend bearbeitet worden. Die globale Ausbreitung von Bodenschutzgesetzen zeigt ein im Vergleich zu Ausbreitungsprofilen anderer Politikinnovationen augenscheinlich langsames Tempo (Kern, Jörgens und Jänicke 2001:27), was auf den hohen politischen Schwierigkeitsgrad der Problemlösung zurückgeführt wird. Gleiches gilt für politische Innovationen zur Lösung von Umweltproblemen, für die keine technischen Standardlösungen verfügbar sind, wie z.B. Flächenverbrauch, Grundwasserverschmutzung oder der Verlust an Biodiversität (Kern, Jörgens und Jänicke 2001; Jänicke und Weidner 1997a, Jänicke und Jörgens 2000:612-613). Die Verbreitung umweltpolitischer Lösungsansätze (Politikinnovationen) kann erheblich beschleunigt werden durch das Vorhandensein technischer Standardlösungen. Innovationsorientierte Umweltpolitik kann Märkte schaffen (Jänicke 2000a), deren Existenz die Diffusion der Technologie und der Politikinnovation beschleunigt. Auf diese Wechselwirkung zwischen Politikdiffusion und Technikdiffusion und deren gegenseitige Verstärkerwirkungen verweist das Konzept der ökologischen Modernisierung (Jänicke 2000a:10-12).

Problemstrukturen sind zwar ein hilfreiches Mittel, um Politikinnovationen zu unterscheiden. Jedoch ist nicht jeder Politikinnovation, die ja sowohl ein Ziel, ein konkretes Instrument oder aber eine Institution sein kann, mühelos eine Problemstruktur zuzuordnen, da ihre Existenz nicht immer unmittelbar auf die Lösung eines konkreten, klar definierbaren Umweltproblems ausgerichtet ist. Es ist z.B. schwierig, einem Umweltinformationsgesetz eine spezielle Problemstruktur im oben genannten Sinne zuzuordnen, da dieses Instrument eher auf prozessuale Aspekte des Umweltproblemmanagements fokussiert. Aus diesem Grund bietet sich eine Ausdifferenzierung von Unterscheidungskriterien für die technische und politische Machbarkeit von Politikinnovationen an.

2.3.2 Politische Machbarkeit

Die politische Machbarkeit einer Innovation hängt davon ab, wie groß ihr Konfliktpotenzial ist. Jede Politik kann verschiedene Arten politischer Konflikte produzieren (Lowi 1964). Typologisierungen von Politiken und Instrumenten sind vielfältig vorgenommen worden (Lowi 1964; Howlett und Ramesh 1995:80ff; Jänicke et al. 1999:100). Das Kriterium Konflikthaftigkeit scheint aus der Perspektive der Policy-Analyse am hilfreichsten und kann als ein Kriterium für die Diffusionsfähigkeit politischer Innovationen identifiziert werden. Die klassische Unterscheidung in Bezug auf dieses Kriterium bezieht sich auf die fiskalischen Wirkungen einer Politik (Lowi 1964). Redistributive Politiken, die eine Umverteilung zuungunsten mächtiger Interessengruppen nach sich ziehen, bergen ein hohes Konfliktpotenzial in sich. Die Macht der Politikadressaten war bereits für die Implementationsforschung ein zentraler Grund für Defizite bei der Umsetzung regulativer Maßnahmen (Mayntz 1980; Mazmanian und Sabatier 1981; Uebersohn 1990). Im Konzept der „Beschäftigungsfalle“ hat Sylke Nissen (1993) die Dilemmata, die sich aus einer hohen gesellschaftlichen Bedeutung von Verursachern und den asymmetrischen Abhängigkeiten zwischen Regulierern und Regulierten für politische Akteure ergeben, herausgearbeitet. Die Lösung mancher Probleme, so die Schlussfolgerung, übersteigt die Handlungskapazitäten politischer Akteure (Vgl. auch Jänicke 1996:14).

Die langsame Ausbreitung nationaler Energie- und CO₂-Steuern belegt die Relevanz des Kriteriums „Konflikthaftigkeit“ als ein die Ausbreitungsgeschwindigkeit beeinflussender Faktor (Kern,

Jürgens und Jänicke 2001:26). So identifizierten, beispielsweise, energiepolitische Studien die Stärke der Adressaten in den Kernanwendungsbereichen von Ökosteuern – Energie und Transport – als die zentrale Ursache für die Schwierigkeiten des Einsatzes marktwirtschaftlicher redistributiver Politikansätze (Mez 1998).

Relevant für die Untersuchung von Ausbreitungschancen politischer Innovationen im Kontext ökonomischer Integration und globaler Handelsliberalisierung ist die Erkenntnis, dass die Konflikthaftigkeit einer politischen Maßnahme nicht nur von der organisatorischen Stärke und gesellschaftlichen Bedeutung der Politikadressaten abhängt, sondern vom Grad der internationalen Mobilität der von ihnen kontrollierten Produktionsfaktoren. Studien gehen davon aus, dass redistributive Staatstätigkeit, die Umverteilungswirkungen auf mobile Faktoren hat, von einem höheren politischen Schwierigkeitsgrad ist, als jene, die zwischen immobilien Faktoren umverteilt (Scharpf 1998; Klodt 1999:5; OECD 2001:72). Dem liegt die These zugrunde, dass mobile Faktoren auf vergleichsweise höheres nationales regulatorisches Niveau mit „Exit“ (Hirschmann 1970) antworten, um Standorte in niedriger regulierten politischen Räumen zu suchen. Wenn auch keine deutliche empirische, so zeigt sich eine anekdotische Evidenz für diese These, vor allem jedoch kann dieses Argumentationsmuster das Handeln politischer Entscheidungsträger durchaus real bestimmen (Esty 1994; Esty und Gerardin 2001; Hoberg 2001a; OECD 2001).

In einer aktuellen vergleichenden Studie der OECD zu nationalen Erfahrungen mit Umweltsteuern wird die durch Umweltsteuern *wahrgenommene* Drohung einer eingeschränkten internationalen Wettbewerbsfähigkeit betroffener Sektoren als Haupthindernis ihrer Einführung sowie als Grund für eine Reihe von (kontraproduktiven)⁵¹ Ausnahmeregelungen bei Einführung benannt. Die Wahrscheinlichkeit der Auslösung von Wettbewerbsbedenken durch eine redistributive politische Maßnahme (Steuer) formuliert die Studie folgendermaßen: „Competitiveness concerns are

- most likely, where the tax is imposed on products or key factors of production where the goods are traded widely in the international market...
- likely to be less pressing where the tax is imposed on products or services that cannot be readily imported or exported and where *substitution possibilities* are feasible.“ (OECD 2001: 72).

Zur politischen Machbarkeit politischer Innovationen, die Umverteilungswirkungen auf international mobile Produktionsfaktoren haben, kann folgende Hypothese formuliert werden: Wenn eine politische Innovation dem regulativen Wettbewerb ausgesetzt ist, d.h. Wettbewerbsbedenken nicht nur unter betroffenen Wirtschaftsakteuren sondern auch nationalen Normgebern auslöst, ist eine niedrigere Diffusionsgeschwindigkeit wahrscheinlich.

In einer weiteren Unterscheidung politischer Innovationen, die dem regulativen Wettbewerb ausgesetzt sind, wird angenommen, dass ihr politischer Schwierigkeitsgrad geringer ist, wenn sich der unterliegende ökonomische Wettbewerb auf die Qualität von *Produkten* und nicht auf Produktionsstandards bezieht, die nicht in Produktqualitäten umgewandelt werden können

⁵¹ Vgl. Ausführungen zu den kontraproduktiven Wirkung dieser Ausweichstrategien (mitigation strategies) in Form von Ausnahmeregelungen für besonders energieintensive Sektoren bei der Verabschiedung von CO₂/Energie-Steuern in: OECD 2001:79ff.

(Scharpf 1999). Das Interesse an einem Marktzugang, auf dem Produkte Qualitätskriterien erfüllen müssen, kann die Übernahme produktbezogenen Umweltrechts forcieren. Grenzüberschreitender Handel führt zu Konvergenzen im produktbezogenen Umweltrecht auf dem Niveau der „greener and richer trading partners“ (Vogel 1997:556). Darüber hinaus lassen sich regulative Maßnahmen, die sich auf Produktionsstandards beziehen, in Produktqualitäten umwandeln (Vogel 1997:557; Scharpf 1999:8). Scharpf nennt dies den „Zertifizierungseffekt“ strikterer regulativer Maßnahmen auf Märkten für hoch qualitative Produkte (ebd.)⁵². Höhere Regulierungsstandards können höhere Produktqualitäten erzeugen, die in geringeren Konsum- oder Produktionsexternalitäten bestehen. Das kann Wettbewerbsvorteile für die Anbieter von Produkten mit diesem „Zertifikat“ auf internationalen Märkten bedeuten. Wettbewerb um derartige „Zertifizierungseffekte“ nationaler regulativer Maßnahmen kann die Diffusion der entsprechenden regulativen politischen Maßnahmen beschleunigen – vorausgesetzt, es existiert ein ausreichendes internationales gesellschaftlichen Anspruchsniveau (Nachfrage), das derartige Märkte für hoch qualitative Produkte überhaupt erst konstituiert.

2.3.3 Technische Machbarkeit (Anschlussfähigkeit)

Die technische Machbarkeit betrifft die Anschlussfähigkeit einer Politikinnovation an existierende regulative Strukturen, Stile und Logiken. Das Ausmaß an Policy-Wandel, das eine Politikinnovation induziert, ist eine zentrale Eigenschaft der politischen Innovation, die ihre Diffusionsfähigkeit beeinflusst (Kern, Jörgens und Jänicke 2001:11). Der induzierte Policy-Wandel ist eine Kombination aus spezifischen administrativen Implikationen der Politikinnovation und den jeweiligen nationalen politischen und administrativen Stilen und Strukturen. Daraus resultiert, dass die administrativen Implikationen einer politischen Innovation Policy-Wandel in ganz unterschiedlichem Ausmaß induzieren können. Wenn Institutionen als Filter fungieren, die die Einführung einer Politikinnovation entscheidend beeinflussen (vgl. Abschnitt 2.2.2.2), kann daher generalisierend nur angenommen werden, dass die Diffusionsfähigkeit einer Politikinnovation entscheidend davon abhängt, inwieweit sie unterschiedliche nationale Filter passieren kann. Folglich kann in Anlehnung an Rose (1993:195) vermutet werden, dass Politikinnovationen, die additiv zu bereits Existierendem hinzugefügt werden können und damit „nur“ inkrementalen Wandel induzieren, besonders diffusionsfähig sind (vgl. Kern, Jörgens und Jänicke 2001).

Studien zu den Neuen Umweltpolitischen Instrumenten (NEPIs), die sich durch einen nicht-hierarchischen und flexibleren politischen Steuerungsansatz auszeichnen, wie die Umweltverträglichkeitsprüfung (Caddy 2000) oder Zugangsrechte zu Umweltinformationen (Kimber 2000, Börzel 2000) offenbaren, dass der induzierte Policy-Wandel eher ein Potenzial als eine a priori Zuschreibung für jegliche Politikinnovation ist. Ihr Potenzial, Wandel zu induzieren, ist dahingehend voraussetzungsvoll, als willige und fähige Akteure, die diese Instrumente nutzen, ihre Wirkung determinieren (Knill und Lenschow 2000b:26). Diese Instrumente stellen Akteuren Handlungsressourcen zur Verfügung, mobilisieren diese Akteure aber nicht (Tews 1999:144; Caddy 2000:214; Börzel 2000:246). Das impliziert eine potenzielle Schwäche dieser Instrumente – „re-

⁵² Zur Differenzierung der restriktiven Wirkungen des regulativen Wettbewerbs auf nationale Handlungsspielräume unterscheidet Scharpf zwischen Regelungen, die sich auf die Qualität von Produkten oder aber auf die Produktionsbedingungen oder Produktionskosten beziehen (Scharpf 1996, 1999). Diese Unterscheidung ist hier hilfreich, weil sich einige regulative produktionsbezogene umweltpolitische Maßnahmen (Steuern oder Abgaben) nicht in Produktqualitäten umwandeln lassen.

al possibility of escaping policy obligation“ (Knill und Lenschow 2000b:18). Diese kann in Anbetracht ihrer faktischen Ausbreitung möglicherweise gleichzeitig als eine Stärke in Bezug auf ihre Diffusionsfähigkeit gewertet werden, da substantieller Policy-Wandel nicht *notwendig* schon mit der Übernahme einer solchen umweltpolitischen Innovation induziert wird.

Zusammenfassend, kann erwartet werden, dass die Restriktionen, die die Anschlussfähigkeit von politischen Innovationen betreffen, deren Ausbreitung weniger stark behindern als die Restriktionen, die die politische Machbarkeit betreffen. Variationen im nationalen Design politischer Innovationen entsprechen der Logik administrativer Traditionen und gewachsener institutioneller Strukturen. Je höher darüber hinaus die politische Wünschbarkeit der Einführung einer bestimmten Politikinnovation, umso geringer dürften Kompatibilitätsbedenken deren Einführung behindern. Darüber hinaus muss eine hohe politische Wünschbarkeit nicht einhergehen mit einer hohen Kompatibilität („Siren Call“ Rose 1991). Sie kann aus Legitimierungszwängen jedoch u.U. eine größere Rolle für die Einführung einer Innovation spielen als ihrer Verträglichkeit mit existierenden administrativen Stilen und Strukturen. Wenn diese politische Wünschbarkeit darüber hinaus internationale Normen national reflektiert, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit der Einführung dieser Innovationen als Mittel symbolischer Politik.

2.3.4 Zusammenhang zwischen Charakteristika der Innovation und Verbreitungsmechanismus

Eine systematische Untersuchung zu diesem Zusammenhang liegt bisher nicht vor. Allerdings sind in der Literatur Aussagen zu finden, die auf einen solchen schließen lassen.

Bennetts (1997) Untersuchung zur Verbreitung dreier Politikinnovationen im Bereich der administrativen Rechenschaftspflicht fokussiert auf diesen Zusammenhang zwischen Innovationscharakteristika und Diffusionsmechanismen. Die *Beobachtbarkeit der Effekte einer Innovation* ist für Bennett zentrales Kriterium der Politikinnovation zur Charakterisierung von Diffusionsmechanismen (ebd.:227). Damit greift er auf die oben erwähnte Charakterisierung der Innovation nach Rogers (1962/1995:16) zurück. Wie fremde Politikinnovationen in der nationalen Debatte konstruiert werden, ist für Bennett eng mit dieser Eigenschaft verknüpft und determiniert zugleich den Mechanismus der Verbreitung. Lernen als Mechanismus knüpft Bennett an professionelle „policy communities“, die *Erfahrungen im Praktizieren* der Innovation kommunizieren, wie im Falle der Institution des Ombudsmannes (1997:226). Dagegen ist der Diskurs um Informationszugangsrechte (FOI) rhetorisch mit „Orwellianischen Metaphern“ geführt und vom Demokratie- und Partizipationsgedanken geleitet worden, weil, „(...) definitive evidence of the effects of FOI statutes is very difficult to obtain“ (ebd.:227). Bennetts Analyse zeigt jedoch, dass das Kriterium – Beobachtbarkeit der Effekte einer Innovation – keinen Einfluss auf die Diffusionsgeschwindigkeit hat. Unterschiede bestehen lediglich in der Art, wie und von wem es kommuniziert wurde (vgl. Bell und Staehelin 2001). Wenn Effekte einer Innovation nur mittels Rhetorik grenzüberschreitend und national kommuniziert werden, dann wird als Mechanismus eher „*Legitimität*“ angenommen (Bennett 1997:226). Legitimitätssicherung durch regel- bzw. normadäquates Verhalten ist auch für den soziologischen Institutionalismus der zentrale Diffusionsmechanismus (vgl. Abschnitt 2.1.4). Unterschiede zwischen den Mechanismen Lernen und Legitimität sind – so legen Ergebnisse bisheriger Forschungen nahe (True und Mintrom 2001,

Botcheva und Martin 2001) – eher auf der Ebene der nationalen Politikimplementation und Performanz zu erwarten.

Darüber hinaus sind in der Literatur noch andere Diffusions- bzw. Transfermechanismen benannt, die in einen Zusammenhang mit bestimmten Eigenschaften von politischen Innovationen gesetzt werden können.

Dolowitz und Marsh unterscheiden Policy-Transfer-Typen in freiwilliges Lesson Drawing und erzwungenen bzw. konditionierten Politiktransfer. Diese lassen sich grob als Diffusionsmechanismen begreifen. In dieser Unterscheidung ist vorerst jedoch kein Bezug zum Transfergegenstand und dessen Eigenschaften hergestellt. Diane Stone dagegen typologisiert Transfermechanismen nach den Transfergegenständen und der je aktorspezifischen Eignung zum Transfer bestimmter Innovationen: „(...) non-state actors may be better at (...) the ‚soft‘ transfer of broad policy ideas. By contrast, officials are more likely to be involved in ‚hard‘ transfer of policy practices and instruments“ (1999:55; vgl. Abschnitt 2.1.3).

Darüber hinaus wird in der Literatur deutlich, dass die Gegenstände sogenannter „soft“ Transfers – Ideen, Problemdeutungen etc. durch einen bestimmten Kommunikations- bzw. sozialen Interaktionsmodus transferiert werden – „arguing“ oder „persuasion“ (Barthe und Brandt 1996; Saretzki 1996; Risse 2000; Stone 2000a; Keck und Sikkink 1999; Finnemore und Sikkink 1998).

Daraus kann geschlussfolgert werden, dass Konditionalität – Kennzeichen erzwungener Transfer – als Diffusionsmechanismus dahingehend Begrenzungen findet, als die Einführung von Politikinnovationen, die einen substantiellen Deutungswandel als Grundlage erfolgreicher Implementation erfordern, komplementärer „weicherer“ Transfermechanismen und geeigneter Akteure bedürfen, mittels derer sich die Intentionen, die jeglicher Politik unterliegen, transferieren lassen (Tews 2001).

Ausgehend von diesen wissenschaftlichen Arbeiten zu den Agents und sozialen Interaktionsmodi ist folgende Überlegung naheliegend: Wenn sich unterschiedliche Transfergegenstände für unterschiedliche Akteure als unterschiedlich geeignet erweisen und unterschiedliche Akteure aufgrund variierender Handlungskapazitäten (-restriktionen) verschiedene Kommunikationskanäle und dabei unterschiedliche Kommunikationsmodi nutzen, kann ein Zusammenhang zwischen Art der Innovation und dem Diffusionsmechanismus angenommen werden.

Die Forschungsrelevanz dieses Zusammenhangs wird jedoch zunehmen, wenn Diffusion nicht mehr allein als abhängige Variable untersucht wird, sondern die Frage nach Erfolg oder Misserfolg derartiger Transferprozesse in den Mittelpunkt rückt. Verschiedene Diffusionsmechanismen in ihren Erfolgsaussichten zu untersuchen – die existierende Forschung bietet hinreichenden Anlass für die Vermutung diesbezüglicher Varianzen – ist ein nächster Schritt in der Diffusionsforschung.

3 Zusammenfassung

In der Literatur zur internationalen und vergleichenden Umweltpolitik wird erst allmählich Aufmerksamkeit auf alternative Möglichkeiten globaler Governance jenseits von Regimebildungsprozessen gerichtet. „Governance by Diffusion“ (Kern 2000) kann als eine alternative oder komplementäre Form des globalen Managements umweltpolitischer Problemlagen betrachtet werden. Dies setzt jedoch das Verständnis ihrer grundlegenden Determinanten und die Konzipierung des Diffusionsprozesses als die zu erklärende Variable voraus. Somit bestand das Ziel dieser grundlagenorientierten Literaturanalyse darin, potenzielle Einflussfaktoren auf diesen Mechanismus der globalen Verbreitung politischer Innovationen zu identifizieren, die eine empirische Analyse von Ausbreitungsmustern anleiten können. Dabei wurde versucht, Erkenntnisse aus den originären Anwendungsbereichen der Diffusionsforschung – der Kommunikations- und organisationssoziologischen Forschung – und Erkenntnissen aus der vergleichenden Umweltpolitikanalyse sowie der Theorie Internationaler Beziehungen fruchtbar zu machen. Die Anwendung des Diffusionsansatz in der international vergleichenden Politikwissenschaft bietet eine Möglichkeit, die zunehmend künstlich werdende Trennung zwischen vergleichender Staatstätigkeitsforschung und der Theorie Internationaler Beziehungen zu überbrücken und bietet Erklärungsansätze für empirisch zu beobachtendes Politiklernen, für die politische Nachahmung im Raum und für Ausbreitungskaskaden bestimmter politischer Innovationen.

Für die vergleichende Umweltpolitikanalyse könnte der Diffusionsansatz darüber hinaus ein besonderes Potenzial bereithalten, da eine höhere empirische Evidenz von Diffusionsvorgängen angenommen wird. Dies lässt sich daraus schließen, dass die Etablierung umweltpolitischer Institutionen als Handlungsfeld staatlicher Politik in den meisten Ländern durch internationale Stimuli, wie z.B. die Stockholm-Konferenz 1972, inspiriert ist und somit vergleichsweise weniger gravierende Unterschiede nationaler Entwicklungen und Pfade zu erwarten sind als in älteren und klassischen Handlungsfeldern nationalstaatlicher Politik, wie z.B. Steuer- oder Sozialpolitik, die relativ unabhängig von Politikentscheidungen in anderen Staaten national entstanden sind.

Drei Faktorenkomplexe wurden als relevant für die Analyse von Prozessen der Politikdiffusion zwischen Staaten identifiziert. Internationale Faktoren, nationale Faktoren und Innovationscharakteristika sind in ihrem Zusammenspiel zu berücksichtigen, um den Prozess der Verbreitung politischer Innovationen zu analysieren.

Während den internationalen Faktoren und den Innovationseigenschaften eine zentrale Bedeutung für Prozesscharakteristika wie Verlauf und Geschwindigkeit der Ausbreitung zukommt, sind nationale Faktoren ausschlaggebend für die Frage, ob, wann und wie ein Land eine Innovation einführt oder übernimmt. Von zentraler Bedeutung sind hier national unterschiedlich tradierte Pfade politischer und administrativer Entwicklung, die die Übernahme pfadabweichender Politikinnovationen entweder ausschließen oder filtern und zu divergenten nationalen Designs der Programme bzw. Instrumente führen. Die Responsivität des nationalen politischen Systems nach innen und außen, seine Kohärenz sowie die innovationsrelevante Akteurskonstellation sind zentrale Untersuchungskriterien zur Erklärung der Einführung/Übernahme einer spezifischen Innovation durch ein spezifisches Land. Da jeder Diffusionsprozess aus einer Reihe an nationalen Übernahmen besteht, denen ein politischer Entscheidungsprozess vorausgeht, sind sie in die Analyse von Diffusionsprozessen zu integrieren. Dies gilt auch vor dem Hintergrund

der Erkenntnis, dass der Prozess der Verbreitung politischer Innovationen im internationalen System selbst nicht durch nationale Faktoren zu erklären ist, sondern eher durch die Verbindungen zwischen nationaler und internationaler Ebene sowie verschiedenen Formen internationaler Agency beeinflusst ist.

Die im Zuge der Globalisierung gewachsenen horizontalen und vertikalen Verflechtungen sowohl in ökonomischer, politischer als auch sozialer Hinsicht bieten ein hohes Potenzial für Diffusionsprozesse. Die Zunahme globaler Kommunikation über internationale Organisationen, transnationale Advocacy-Koalitionen oder wissenschaftliche Netzwerke eröffnet Kanäle für die Diffusion von Wissen, Best Practice, Problemwahrnehmungen und ermöglicht die Erzeugung gemeinsamer normativer Ziele.

Ein Teil dieser Kommunikation ist intentional und institutionalisiert und zielt auf die Verbreitung bestimmter politischer Innovationen unter den Staaten des internationalen Systems. Die Rolle der „Agents of Diffusion“ kann sowohl von internationalen Regierungsorganisationen wie auch von transnationalen Netzwerken nichtstaatlicher Akteure übernommen werden. Darüber hinaus existieren kompetitive Dynamiken zwischen Staaten, die z.T. ohne intentionale und institutionalisierte Steuerung zu einer Angleichung politischer Regelungsmuster führen können. Im Schatten internationaler Institutionen (Regime, Quasi-Regime) können sich diese Dynamiken verstärken. Hilfreich für die Identifizierung der kompetitiven Prozesse waren vor allem Erkenntnisse aus der soziologischen Netzwerkanalyse, der Theorie internationaler Beziehungen – insbesondere aus deren konstruktivistischer Richtung – sowie Theorieansätze zum regulativen Wettbewerb. Nach Auswertung des Forschungsstandes lassen sich zwei zentrale kompetitive Dynamiken im internationalen System, die Diffusion auslösen, annehmen:

- *regulativer Wettbewerb*: Die Sicherung und Gewährleistung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit kann nationale politische Entscheidungsträger dazu motivieren, innovative politische Maßnahmen von Pionierländern zu übernehmen, um signifikante ökonomische oder administrative Anpassungskosten zu vermeiden (Nachteilsvermeidung). Vorreiterpolitik kann, umgekehrt, durch die Antizipation dieser Dynamik der globalen Verbreitung ihrer politischen und/oder technologischen Innovationen motiviert sein, um „first-mover“-Vorteile zu erringen (Vorteilsorientierung). Diffusion ist jedoch kein automatischer Prozess. Ihre Antizipation hängt von der ex ante Evaluation der Diffusionschancen ab. Die Erwartungssicherheit einer solchen Dynamik kann durch eine zweite kompetitive Dynamik im internationalen System erheblich erhöht sein:
- *„ideational“ (normativer) Wettbewerb*: Diese Dynamik kann zur treibenden Kraft für politisches *Nachahmungsverhalten* werden, infolge der zunehmenden vertikalen Integration des internationalen Systems. Das Anwachsen internationaler Regierungsorganisationen, transnationaler Netzwerke unter Einschluss nichtstaatlicher Akteure, die das Thema Umweltschutz global etabliert haben, bietet einerseits für Pionierstaaten vielfältige Möglichkeiten und internationale Plattformen, ihre innovativen Politikansätze zu transferieren. Andererseits werden dadurch Normen im internationalen System herausgebildet. Der Wunsch nach legitimer Zugehörigkeit zur internationalen Gemeinschaft kann eine ebenso deutliche Wettbewerbsdynamik unter Nationalstaaten entfalten, weil sich Staaten der Einführung bestimmter (umwelt)politischer Maßnahmen, Ziele oder Strategien nicht widersetzen können, ohne ihre Reputation als legitime Mitglieder dieser Gemeinschaft zu gefährden.

Aus der dargelegten Analyse existierender empirischer und theoretischer Erkenntnisse kann weiterhin geschlossen werden, dass die Charakteristika der Innovation selbst von den drei analytischen Kategorien an Einflussfaktoren den größten Einfluss auf Varianzen in Diffusionsverläufen haben. Die Diffusionsfähigkeit einer politischen Innovation variiert in Abhängigkeit der ihr unterliegenden Problemstruktur, ihrer Konflikthaftigkeit und ihrer administrativen Implikationen, die ihre Anschlussfähigkeit an jeweils unterschiedliche pfadabhängige Politiken determinieren. Die Charakteristika der Innovation stellen somit auch unterschiedliche Herausforderungen an Formen und Inhalte der Agency – oder „Governance of Diffusion“.

An eine Forschungsfrage, die darauf abzielt, Einflussfaktoren auf Diffusionsprozesse zu identifizieren, schließt sich konsequenterweise die politisch relevante Fragesstellung an: Lassen die Erkenntnisse einer so konzipierten Diffusionsforschung Aussagen über die Abschätzbarkeit und Beeinflussbarkeit von Diffusionsprozessen zu? Derartige Aussagen sind von steuerungspolitischer Relevanz für jegliche Form internationaler Agency, die absichtsvoll auf eine Verbreitung umweltpolitischer Problemsichten, Regelungsmuster oder Instrumente abzielt.

Zu diesem Zweck schließt die vorliegende Literaturanalyse mit der Formulierung einer *Auswahl* theoriegeleiteter Arbeitshypothesen ab, die die Fülle der dargestellten Einflussfaktoren auf Diffusionsprozesse, der Motivationen der Einführung und Mechanismen der Verbreitung (politischer) Innovationen zusammenfasst.

Diese Arbeitshypothesen dienen der Strukturierung der empirischen Analyse von Ausbreitungsprozessen umweltpolitischer Innovationen, wobei sie infolge ihrer Allgemeinheit auch zur Untersuchung von Diffusionsprozessen politischer Innovationen anderer Politikfelder nutzbar gemacht werden können. Von ihrer empirischen Überprüfung werden Erkenntnisse erwartet, die Aufschluss geben können, ob und wie Diffusionsprozesse intendiert beeinflusst und gesteuert werden können.

A: Annahmen aus dem Bereich: Dynamiken des internationalen Systems

A1: *Hypothesen zur Diffusionswahrscheinlichkeit politischer Innovationen (Unsicherheit, Abhängigkeit)*

A1.1: Bei Vorliegen ähnlicher Problemlagen in Verbindung mit einer Unsicherheit über kausale Ursachen und/oder adäquate Problembewältigungsstrategien ist es wahrscheinlich, dass nationale Regierungen ihre politischen Innovationen an Vorbildern anderer Staaten orientieren, d.h. politische Regelungsmuster anderer Staaten importieren.

A1.2: Der intendierte Export politischer Innovationen wird dann wahrscheinlicher, wenn zwischen Politikexporteuren und -importeuren asymmetrische Abhängigkeiten zugunsten des Exporteurs existieren.

A2: *Hypothesen zur Ausbreitungsgeschwindigkeit politischer Innovationen (Anzahl alternativer Modelle; Bedeutung transnationaler und/oder internationaler Vermittlung)*

A2.1: Die Diffusion politischer Innovationen verläuft schneller, wenn sie auf internationaler Ebene kommuniziert, und ihr Transfer intendiert und institutionalisiert verläuft.

- A2.2: Die Verbreitung der politischen Innovation ist umso schneller, je geringer die Anzahl konkurrierender bzw. alternativer nationaler Ansätze und/oder international verbreiteter Modelllösungen ist.
- A2.3: Nach Erreichen eines kritischen Schwellenwertes (kritischen Masse) im Diffusionsverlauf, ist eine Beschleunigung des Ausbreitungsprozesses der politischen Innovation wahrscheinlich.
- A2.4: Der Ausbreitungsprozess der politischen Innovation verläuft dann schneller und eine kritische Masse an Übernehmerländern ist eher erreicht, wenn kritische Länder zu den frühen Übernehmern der Innovation (early adopters) gehören. Dabei muss davon ausgegangen werden, dass die „Definition“ eines kritischen Landes
- a) in Abhängigkeit von der politischen Innovation variieren kann. Dann ist die Höhe des Beitrages des Landes an der Verursachung des der Innovation unterliegenden Problems ausschlaggebend.
 - b) unabhängig von der politischen Innovation eine relativ konstante Zuschreibung durch Akteure anderer Länder ist, die auf einer realen oder wahrgenommenen politischen, ökonomischen, militärischen oder kulturellen Stärke/Macht des Landes basiert.

A3: *Hypothesen zu räumlichen Ausbreitung politischer Innovationen*

- A3.1: Die Ausbreitung verläuft zwischen denjenigen politischen Einheiten häufiger bzw. schneller, die sich durch ein hohes politisches Koordinationsniveau mit gemeinsamen bürokratischen Organisationen auszeichnen.
- A3.2: Die Ausbreitung verläuft zwischen denjenigen politischen Einheiten häufiger bzw. schneller, die historisch bedingt gemeinsame kulturelle Wurzeln haben, die ihren Ausdruck u.a. in ähnlichen Rechtsphilosophien und/oder administrativen Strukturen und Stilen finden.
- A3.3: Die Bedeutung geographische Nähe als Erklärungsfaktor für Diffusionsmuster sinkt mit dem Grad an regional unbegrenzter gesellschaftlicher, ökonomischer, politischer und informationstechnologisch möglicher Außenverflechtung von Ländern oder Ländergruppen.

B: Annahmen zur Bedeutung nationaler Faktoren und Charakteristika im Diffusionsprozess politischer Innovationen

- B1: Nationale Faktoren entscheiden darüber, ob, wann und wie ein Land eine politische Innovation einführt oder übernimmt. Ab einer bestimmten Anzahl der Übernehmer einer politischen Innovation im internationalen System (tipping point) sinkt jedoch deren Bedeutung als Ursache für Politikübernahmen, weil dann internationale Normdynamiken unabhängig von einer relevanten Nachfrage nach der Innovationen deren nationale Einführung dominieren.
- B2: Gegeben, dass die Bedeutung nationaler Faktoren tatsächlich ab dieser Schwelle im Diffusionsverlauf sinkt, so bleibt sie in Bezug auf Umsetzung, Design und Wirksamkeit der politischen Innovation auf nationaler Ebene bestehen.
- B3: Entwickelte Staaten, die durch strukturelle Eigenschaften wie geringe Staatsgröße und hochgradige ökonomische und politisch-institutionelle Außenverflechtung enorm von Veränderungen im internationalen System betroffen sind, zählen sehr wahrscheinlich

häufig zu den Innovateuren und frühen Einführern politischer Innovationen, als Ausdruck einer adäquaten Anpassung an ihre irreduzierbare Umweltoffenheit.

- B4: Schwellenländer, die sich um Reputation innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft bemühen, werden immer dann zu wahrscheinlichen Übernehmern politischer Innovationen, wenn diese durch die Organisationen dieser Gemeinschaft auf höchster Ebene propagiert werden.
- B5: Länder, die aufgrund großer politischer, ökonomischer und kultureller Machtressourcen eine vergleichsweise geringere Umweltoffenheit kennzeichnet, können sich am wahrscheinlichsten internationalen Diffusionsdynamiken widersetzen.

C: Annahmen zur Diffusionsfähigkeit politischer Innovationen

- C1: Je höher die Sichtbarkeit und das Ausmaß an Betroffenheit von einem Problem, desto wahrscheinlicher und schneller verläuft die Ausbreitung der politischen Innovation, die es zu lösen trachtet.
- C2: Das Vorhandensein von Technologien, d.h. technischen Standardlösungen zur Problembewältigung, beschleunigt die Ausbreitung politischer Problemlösungsansätze.
- C3: Die Diffusionswahrscheinlichkeit und -geschwindigkeit einer politischen Innovation sinkt mit dem Ausmaß der durch sie induzierten politischen Konflikte.
- C3.1: Die Konflikthaftigkeit einer politischen Maßnahme wiederum hängt nicht nur
- a) von der organisatorischen Stärke und gesellschaftlichen Bedeutung der Politikadressaten ab, sondern auch
 - b) vom Grad der internationalen Mobilität der von ihnen kontrollierten Produktionsfaktoren.
- C4: Für redistributive politische Maßnahmen, die Umverteilungswirkungen auf internationale mobile Produktionsfaktoren haben und die Produktionskosten für international gehandelte Güter beeinflussen, ist eine niedrige Diffusionsrate und -geschwindigkeit wahrscheinlich, weil sie Wettbewerbsbedenken nicht nur unter betroffenen Wirtschaftsakteuren, sondern auch unter nationalen Normgebern auslösen.
- C5: Reguliert die politische Maßnahme dagegen die Qualität von Produkten, kann ein Wettbewerb um den „Zertifizierungseffekt“ strikterer nationaler regulativer Maßnahmen die Ausbreitung der politischen Innovation – unter der Voraussetzung der Existenz eines ausreichenden Marktes für hochqualitative Produkte – beschleunigen.
- C6: Die Schnelligkeit der Diffusion von Politikinnovationen erhöht sich mit ihrer Anschlussfähigkeit an eine Vielzahl nationaler administrativer Stile und Traditionen, was insbesondere für additive Politikmaßnahmen gilt bzw. für Politikmaßnahmen, deren Potenzial, substantiellen Wandel zu erzeugen, voraussetzungsvoll ist, d.h. nicht notwendig mit ihrer politischen Einführung verbunden ist.

Literatur

- Abott, K.W., Keohane, R.O., Moravcsic, A., Slaughter, A.-M. & Snidal, D. (2000). The Concept of Legalization, *International Organization* 54(3): 401-419.
- Andersen, M.S. (2001): *Economic Instrument and Clean Water: Why Institutions and Policy Design matter*. OECD Paris.
- Andersen, M.S. & Liefferink, D. (eds.) (1997a). *European Environmental Policy: The Pioneers*. Manchester and New York
- Andersen, M.S. & Lifferink, D. (1997b). Introduction: The impact of the pioneers on EU environmental policy, in M.S. Andersen & D. Liefferink (ed.), *European Environmental Policy: The Pioneers* (pp. 1-39). Manchester and New York.
- Aversky, M. & Zemsky, P. (1998). Multidimensional Uncertainty and Herd Behaviour in Financial Markets, *American Economic Review* 88(4): 724-748.
- Barthe, S. & Brand, K.-W. (1996). Reflexive Verhandlungssysteme. Diskutiert am Beispiel der Energiekonsensgespräche, in V. Prittwitz (ed.), *Verhandeln und Argumentieren. Dialog; Interessen und Macht in der Umweltpolitik* (pp.71-109). Opladen.
- Bass, F. (1969). A New Product Growth Model for Consumer Durables, *Management Science* 15: 215-227.
- Baumol, W.J. & Oates, W.E. (1989). *The Theory of Environmental Policy*. Cambridge.
- Becker, M.H. (1970). Sociometric Location and Innovativeness: Reformulation and Extension of the Diffusion Model, *American Sociological Review* 35: 267-282.
- Becker, J., Hartmann, D.M., Huth, S. & M. Möhle (2001). *Diffusion und Globalisierung. Migration, Klimawandel und AIDS – Empirische Befunde*. Wiesbaden.
- Beise, M. (1999). Lead Markets and the International Allocation of R&D. Paper prepared for the 5. ASEAT Conference "Demand, Markets, Users and Innovation: Sociological and Economic Approaches", Sept. 14-16, Manchester.
- Bell, J.E. & Staehelin, L.A. (2001). Discourses of Diffusion and Democratization, *Political Geography* 20: 175-195.
- Bennett, C.J. (1988). Regulating the Computer: Comparing Policy Instruments in Europe and the US, *European Journal of Political Science* 16: 437-466.
- Bennett, C.J. (1991a). What is Policy Convergence and What Causes it? *British Journal of Political Science* 21: 215-233.
- Bennett, C.J. (1991b). How States Utilize Foreign Evidence, *Journal of Public Policy* 11(1): 31-
- Bennett, C.J. (1997). Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability, *Governance* 10(3): 213-233.
- Bennett, C.J. & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy-learning and policy change, *Policy Sciences* 25: 275-294.
- Berry, F.S. & Berry, W. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis, *American Political Science Review* 84: 395-415.
- Berry, F.S. & Berry, W. (1992). Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity, *American Journal of Political Science* 36: 715-742.
- Berry, F.S. & Berry, W. (1999). Innovation and Diffusion Models in Policy Research, in P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process* (pp.169-200). Boulder/Oxford.
- Betsill, M.M. (1999). Changing the Climate: International Norms and the Politics of Global Climate Change, Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September.
- Biermann, F. (2000). The Rising Tide of Green Unilateralism in World Trade Law. Options For Reconciling the Emerging North-South-Conflict, PIK-Report No. 66.
- Bierstaker, T.J. (1992). The "Triumph of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and the Bases of Governance in the International Economic Order. in J. N. Rosenau & E.-O. Czempiel (ed.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge.

- Binder, M., Jänicke, M. & Petschow, U. (eds.) (2001). *Green Industrial Restructuring. International Case Studies and Theoretical Interpretations*. Berlin, Heidelberg, New York u.a
- Blancke, S. & Schmid, J. (1999). *Innovation, Variation, Diffusion: Lernende Politik im Bundesstaat*, WIP Occasional Paper 11: 5-11, Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.
- Blau, P. (1977). *Inequality and Heterogeneity*, New York
- Bleses, P. & Rose, E. (1998). Zur wissenspolitologischen Analyse parlamentarischer Deutungskämpfe, in P. Bleses & E. Rose (eds.), *Deutungswandel in der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs* (pp. 25-47). Frankfurt a. Main, New York.
- Botcheva, L. & Martin, L.L. (2001). Institutional Effects on State Behavior: Convergence and Divergence, *International Studies Quarterly* 45: 1-26.
- Boli, J. & Thomas, G.M. (1997). World Culture in the World Polity, *American Sociological Review* 62: 171-90.
- Börzel, T. (1998). Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks, *Public Administration* 76(2): 253-273.
- Börzel, T. (2000). Improving compliance through domestic mobilisation? New instruments and effectiveness of implementation in Spain, in C. Knill & A. Lenschow (ed.), *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems* (pp. 222-250), Manchester.
- Bratzel, S. (2000). Innovationsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik, *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht* 1: 49-79.
- Breitmeier, H., Gehring, T., List, M. & Zürn, M. (1993). Internationale Umweltregime, in V. von Prittwitz (ed.), *Umweltpolitik als Modernisierungsprozess. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik* (pp. 163-191). Opladen.
- Brown Weiss, E. (1998). The Five International Treaties: A Living History, in E. Brown Weiss & H.K. Jacobson (eds.), *Engaging Countries* (pp. 89-172). Cambridge, London.
- Brown Weiss, E. & Jacobson, H.K. (eds.) (1998). *Engaging Countries*. Cambridge, London.
- Bührs, T. (2000). A Green Laboratory? The Origins and Effects of New Zealand's Role As a Pioneer in Environmental Management, Paper presented at the International Workshop on "Diffusion of Environmental Policy Innovations" 8-9 December, Berlin.
- Burke, B. (1999). Diffusion of Regulatory and Distributive Innovations Across the American State: Different paths?, Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September.
- Burt, R.S. (1987). Social contagion and innovation: cohesion versus structural equivalence, *American Journal of Sociology* 92: 1287-1335.
- Burt, R.S. (1999). The Social Capital of Opinion Leaders, *Annals of the American Academy of Political and Social Science (ANNALS)* 566: 37-54.
- Caddy, J. (1997). Harmonization and Asymmetry: Environmental Policy Co-ordination between the European Union and Central Europe, *Journal of European Public Policy* 3: 318-336.
- Caddy, J. (2000). Implementation of EU Environmental Policy in Central European Applicant States: the Case EIA, in C. Knill & A. Lenschow (eds.), *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems* (pp. 197-221), Manchester.
- Chayes, A., Handler Chayes, A. & Mitchell, R.B. (1998). Managing Compliance: A Comparative Perspective, in E. Brown Weiss & H.K. Jacobson (eds.), *Engaging Countries* (pp. 39-62). Cambridge, London.
- Checkel, J. (1998). The Constructivist Turn in International Relations Theory, *World Politics* 50(2): 324-348.
- Clark, W.C. (2000). Environmental Globalization, in J.S. Nye & J.D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World* (pp.86-108). Washington
- Coleman, J.S., Katz, E. & Menzel, H. (1966). *Medical Innovation. A Diffusion Study*. New York
- DeSombre, E.R. (1999). Science versus Interests: Acid Rain Regulation in Europe and North America, Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September.
- Deutschmann, P.J. & Danielson, W.A. (1960). Diffusion of Knowledge of the Major New Stories, *Journalism Quarterly* 37: 345-355.

- DiMaggio, P. & Powell, W.W. (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in P. DiMaggio & W.W. Powell (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 63-82). Chicago.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (1996). Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, *Political Studies* 44: 343-357.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making, *Governance* 13(1): 5-24.
- Drezner, D.W. (2001). Globalization and Policy Convergence, *International Studies Review* 3: 53-78.
- Durfee, M. (1999). Diffusion of Pollution Prevention Policy, *Annals of the American Academy of Political and Social Science (ANNALS)* 566, 108-119.
- Easton, B. (1997): *The Commercialisation of New Zealand*. Auckland.
- Esty, D.C. (1996). Stepping up to the Global Environmental Challenge, *Fordham Environmental Law Journal* vol xiii (1), <http://www.Yale.edu/envirocenter/bios/stepping.html>
- Esty, D.C. (1999). Economic Integration and the Environment, in N. J. Vig & R. Axelrod (eds.), *The Global Environment. Institutions, Law, and Policy* (pp.190-209). Washington DC.
- Esty, D.C. & Gerardin D. (eds.) (2001). *Regulatory Competition and Economic Integration. Comparative Perspectives*. Oxford.
- Evans, M. & Davies, J. (1999). Understanding Policy Transfer: a multi-level, multidisciplinary perspective, *Public Administration* 77(2): 361-385.
- Finnemore, M. (1996a). National Interests and International Society. Ithaca.
- Finnemore, M. (1996b). Norms, Culture, and World Politics: Insights From Sociology's Institutionalism, *International Organization* 52(4): 887- 917.
- Finnemore, M. & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change, *International Organization* 52 (4): 887-917.
- Fiorino, D.J. (2001). Environmental Policy as Learning. A New View of an Old Landscape, *Public Administration Review* 61(3): 322-334.
- Fisher, F. & Forester, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London.
- Flam, H. (ed) (1994). *States and Anti-Nuclear Movements*. Edinburgh.
- Freeman, R. (1999). *Policy Transfer in the Health Sector*. Working Paper, http://www.pol.ed.ac.uk/research/working_paper1.html.
- Friedkin, N. (1984). Structural Cohesion and Equivalence Explanations of Social Homogeneity, *Sociological Methodological Research* 12: 235-261.
- Garrett, G. (1998). Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle? *International Organization* 52(4): 787-824.
- Gerhard, J. (1993). *Neue Konfliktlinien in der Mobilisierung öffentlicher Meinung*. Opladen.
- Gehring, T. (1994). *Dynamic International Regimes: Institutions for International Environmental Governance*. Frankfurt am Main.
- Genschel, P. & Plumper, T. (1997). Regulatory Competition and International Co-operation, *Journal of European Public Policy* 4(4): 626-642.
- Geser, H. (1992). Kleinstaaten im Internationalen System, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 44 (4), 627-654.
- Glasbergen, P. (1996). Learning to manage the Environment, in W. M. Lafferty & J. Meadowcroft (eds.), *Democracy and the Environment: Problems and Prospects* (pp. 175-193).
- Gould, H.D. (1998). What Is at Stake in the Agent-Structure Debate, in V. Kubalkova, N. Onuf & P. Kowert (eds.), *International Relations in a Constructed World* (pp. 79-98). London.
- Grabbe, H. (1999). *The Transfer of Policy Models from the EU to Central and Eastern Europe: Europeanisation by Design? Paper prepared for delivery at the 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta*.
- Gray, V. (1973). Innovations in the State: A Diffusion Study, *American Political Science Review* 67: 1174-1185.
- Gray, V. (1994). Competition, Emulation and Policy Innovation, in L. C. Dodd & C. Jillson (ed.), *New Perspectives on American Politics* (pp. 230-248). Washington.

- Greene, B.W.(1999). State Identity and International Norms: The Logic of Constructivist Two-Level-Game, Paper prepared for the Delivery at the 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta.
- Griliches, Z. (1957). Hybrid Corn: An Exploration in the Economics of Technical Change, *Econometrica* 25(4): 501-522.
- Haas, P.M.(1992). Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization* 46(1): 1-35.
- Haas, P.M., Keohane, R.O. & Levy, M.A. (ed.) (1993). *Institutions for the Earth*. Cambridge.
- Hägerstrand, T. (1967). *Innovation Diffusion as a Spacial Process*. Chicago.
- Haining, R. (1982). Interaction Models and Spacial Diffusion Process, *Geographical Analysis* 14(2): 95-108.
- Hansen, S.B. (1983). *The Politics of Taxation: Revenue without Representation*. New York.
- Heritier, A. (1995). 'Leaders' and 'Laggard' in European Clean Air Policy, in B. Unger & F. van Waarden (eds.), *Convergence or Diversity? Internationalization and Economic Policy Response* (pp. 278-305). Aldershot/Brookfield.
- Heritier, A., Mingers, S., Knill, C. & Becka, M. (1994). *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein Regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich*. Opladen.
- Heritier, A. (1996): The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes: regulatory policy as a patchwork, *Journal of European Public Policy* 3(2): 149-167.
- Heritier, A., Knill, C. & Mingers, S. (1996). *Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and the Transformation of the State*. Berlin.
- Hey, C. & Brendle, U. (1994). *Umweltverbände und EG*. Opladen.
- Hirshleifer, D. (1995). The Blind Leading the Blind. Social Influence, Fads, and Informational Cascades, in M. Tommasi & K. Ierulli (eds.), *The New Economics of Human Behavior* (pp. 188-215). New York.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge.
- Hoberg, G. (2001a). Trade, Harmonization, and Domestic Autonomy in Environmental Policy, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 3: 191-217.
- Hoberg, G. (2001b). Globalization and Policy Convergence: Symposium Overview, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 3: 127-132.
- Hoerner, A.J. & F. Muller (1996). *Carbon Taxes for Climate Protection in a Competitive World*. A Paper prepared for the Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs by the Environmental Tax Program of the Center for Global Change University of Maryland College Park.
- Hofferberg, R. (1966). The Relation Between Public Policy and some Structural and Environmental Variables in the American States, *American Political Science Review* 60: 83-92.
- Hohmeyer, O. (ed.) (1995). *Ökologische Steuerreform*. Baden-Baden.
- Holzinger, K. (1997). The Influence of New Member States on EU Environmental Policy Making: A Game Theoretical Approach, in D. Liefferink & M. S. Andersen (eds.), *The Innovation of EU Environmental Policy* (pp. 59-82). Oslo, Copenhagen, Oxford, Boston.
- Holzinger, K. & Knoepfel, P. (eds.) (2000). *Environmental Policy in a European Union of Variable Geometry? The Challenges of the Next Enlargement*. Basel.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, New York und Oxford.
- Huber, M. (1997). Leadership in the European Climate Policy: Innovative Policy Making in Policy Networks, in D. Liefferink & M.S. Andersen (eds). *The Innovation of EU Environmental Policy* (pp. 133-155). Oslo, Copenhagen.
- Ikenberry, G.J. (1990). The International Spread of Privatization Policies: Inducement, Learning and Policy-Bandwagoning, in E. Suleiman und J. Waterbury (eds.) Boulder.
- Jachtenfuchs, M. (1996). Regieren durch Überzeugen. Die Europäische Union und der Treibhaus-Effekt; in M. Jachtenfuchs & B. Kohler-Koch (eds.) *Europäische Integration* (pp. 429-454). Opladen.
- Jachtenfuchs, M. & Kohler-Koch, B. (1996). Regieren in dynamischen Mehrebenensystemen, in M. Jachtenfuchs & B. Kohler-Koch, Beate (eds.), *Europäische Integration* (pp. 15-44). Opladen.
- Jacobs, K. & Barnett, P. (2000). Policy Transfer and Policy Learning: A Study of the 1991 New Zealand Health Service Taskforce, *Governance* 13(2): 185-213.

- Jacobson, H.K. & Brown Weiss, E. (1998a). An Analytical Framework for Analysis, in E. Brown Weiss & H.K. Jacobson (eds.), *Engaging Countries* (pp. 1-18). Cambridge, London.
- Jacobson, H.K. & Brown Weiss, E. (1998b). Assessing the Record and Designing Strategies to engage Countries, in E. Brown Weiss & H.K. Jacobson (eds.), *Engaging Countries* (pp. 511-554). Cambridge, London.
- Jänicke, M. (1990): Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im Internationalen Vergleich, *Zeitschrift für Umweltpolitik* 3: 213-231.
- Jänicke, M. (1998). Umweltpolitik: Global am Ende oder am Ende global? in U. Beck (ed.), *Perspektiven der Weltgesellschaft* (pp. 332-344). Frankfurt am Main.
- Jänicke, M. (1996). Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik, in M. Jänicke (ed.), *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung – Bilanz – Erfolgsbedingungen*. Berlin.
- Jänicke, M. (2000a). Ecological Modernization: Innovation and Diffusion of Policy and Technology. FFU-report 00-08. <http://www.fu-berlin.de/ffu/Publikationen/index.htm>.
- Jänicke, Martin (2000b). Strategien der Nachhaltigkeit. Eine Einführung, in M. Jänicke & H. Jörgens (eds.), *Umweltplanung im internationalen Vergleich. Strategien der Nachhaltigkeit*, Berlin, Heidelberg, New York, 1-12.
- Jänicke, M. & Jörgens, H. (1998). National Environmental Policy Planning in OECD Countries: Preliminary Lessons from Cross-National Comparisons, *Environmental Politics* 7: 27-54.
- Jänicke, M. & Jörgens, H. (2000). Strategic Environmental Planning and Uncertainty: A Cross-National Comparison of Green Plans in Industrialised Countries, *Policy Studies Journal* 28(3): 612-632.
- Jänicke, M., Jörgens, H. & Koll, C. (2000). Elemente einer deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Einige Schlussfolgerungen aus dem internationalen Vergleich, in M. Jänicke & H. Jörgens (eds.), *Umweltplanung im internationalen Vergleich. Strategien der Nachhaltigkeit* (pp. 221-230). Berlin, Heidelberg, New York.
- Jänicke, M., Kunig, P. & Stitzel, M. (1999). *Umweltpolitik. Lern- und Arbeitsbuch*. Bonn.
- Jänicke, M. & Mönch, H. (1988). Ökologischer und wirtschaftlicher Wandel im Industrieländervergleich. Eine explorative Studie über Modernisierungskapazitäten. in M. G. Schmidt (ed.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen* (pp. 389-405). PVS-Sonderheft 19, Opladen.
- Jänicke, M. & Weidner, H. (eds.) (1997a). *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity-Building*. Berlin.
- Jänicke, M. & Weidner, H. (1997b). Zum aktuellen Stand der Umweltpolitik im internationalen Vergleich – Tendenzen zu einer globalen Konvergenz, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B27/97: 15-24.
- Jänicke, M. & Jacob, K. (2001). Ecological Modernisation and the Creation of Lead Markets, Paper prepared for the Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change, Dec 7-8, Berlin.
- Jörgens, H. (1996). Die Institutionalisierung von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, in M. Jänicke (ed.), *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung – Bilanz – Erfolgsbedingungen* (pp. 59-111). Berlin.
- Jörgens, H. (2001): The Diffusion of Environmental Policy Innovations – Findings of an International Workshop, *Environmental Politics* 10(2): 122-127.
- Jordan, A. (2001). ‚New ‘ Environmental Policy Instruments in the UK: Policy Innovation or ‚Muddling Through‘?, Paper prepared for the ECPR Joint Session of Workshops, Grenoble, April 2001.
- Jordan, A., Wurzel, R., Zito, A. & Brückner, L. (2000). The Innovation of “New” Environmental Policy Instruments (NEPIs): Patterns and Pathways of Convergence and Divergence in the European Union? Paper for the International Workshop on “Diffusion of Environmental Policy Innovations” in Berlin in December 8-9, 2000.
- Kasa, S. (1999). Social and political barriers to green tax reform. The case of CO2 taxes in Norway, *Cicero Policy Note* 5. Oslo.
- Katzenstein, P.J. (1985). *Small States in World Market*, Ithaca.
- Katzenstein, P.J. (ed.) (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in International Politics*. New York.
- Katzenstein, P.J., Keohane, R. O. & Krasner, S. D. (1998). International Organization and the Study of World Politics, *International Organization* 52(4): 654-685.
- Keck, M.E. & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond Borders*, Ithaca.

- Keck, M.E. & Sikkink, K. (1999). Transnational advocacy networks in international and regional politics, *International Social Science Journal* 159: 89-101.
- Kemp, R. (1997). *Environmental Policy and Technical Change. A Comparison of the Technological Impact of Policy Instruments*. Cheltenham/Brookfield.
- Kemp, R. (2001). Opportunities for a Green Industrial Policy from an Evolutionary Technology Perspective, in M. Binder, M. Jänicke & U. Petschow (eds.), *Green Industrial Restructuring. International Case Studies and Theoretical Interpretations* (pp.151-169). Berlin, Heidelberg, New York.
- Keohane, R. O. (1988). International Institutions: Two Approaches, *International Studies Quarterly* 32(4): 379-396.
- Keohane, R.O. & Nye, J.S. (2000). Introduction, in J. S. Nye J.D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World* (pp. 2-41). Washington, D.C.
- Kern, K. (1998): Horizontale und vertikale Politikdiffusion in Mehrebenensystemen. FFU-report 98-6, Berlin. <http://www.fu-berlin.de/ffu/Publikationen/index.htm>.
- Kern, K. (2000a). Die Diffusion von Politikinnovationen. *Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA*. Opladen.
- Kern, K. (2000b). Politische Kultur und Umweltpolitik Die amerikanischen Einzelstaaten im Vergleich, *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht* 2: 223-251.
- Kern, K. (2001). Konvergenz umweltpolitischer Regulierungsmuster durch Globalisierung? Ursachen und Gegentendenzen, in L.-H. Röller & C. Wey (eds.), *Die Soziale Marktwirtschaft in der neuen Weltwirtschaft. WZB Jahrbuch 2001* (pp. 327-350). Berlin.
- Kern, K. & Bratzel, S. (1994). Erfolgskriterien und Erfolgsbedingungen von (Umwelt-)Politik im internationalen Vergleich: Eine Literaturstudie. FFU-report 94-3, Berlin. <http://www.fu-berlin.de/ffu/Publikationen/index.htm>.
- Kern, K. & Bratzel, S. (1996). Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich: Zum Stand der Forschung, in M. Jänicke (ed.), *Umweltpolitik in Industrieländern* (29-58). Berlin.
- Kern, K., Jörgens, H. & Jänicke, M. (2000). Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen. Ein Beitrag zur Globalisierung von Umweltpolitik, *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht* 4: 507-546.
- Kern, K., Jörgens, H. & Jänicke, M. (2001). The Diffusion of Environmental Policy Innovations: A Contribution to the Globalisation of Environmental Policy, Discussion Paper FS II 01–302, Social Science Research Center Berlin.
- Kimber, C. (2000). Implementing European Environmental Policy and the Directive on Access to Environmental Information, in C. Knill & A. Lenschow (eds.), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems* (pp. 168-196). Manchester/New York.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston.
- Kirchgässner, G. (1991). *Homo oeconomicus*. Tübingen.
- Kitschelt, H.P. (1986): Political Opportunity Structures and Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies, *British Journal of Political Science* 16: 57-85.
- Klein, N. (2002). *No Logo. Der Kampf der Global Players um Marktmacht. Ein Spiel mit vielen Verlierern und wenigen Gewinnern*. München.
- Klodt, H. (1999). Globalisierung: Hintergründe und Perspektiven, *Der Bürger im Staat* 47(4).
- Kloepfer, M. & Mast, E. (1995). *Das Umweltrecht des Auslands*. Berlin.
- Knill, C. (1998). European Policies: The Impact of National Administrative Systems. *Journal of Public Policy* 18(1): 1-28.
- Knill, C. & Lenschow, A. (1998). Change as "Appropriate Adaptation": Administrative Adjustment to European Environmental Policy in Britain and Germany, *European Integration Online Papers (EioP)* 2 (1) 1; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-001.htm>.
- Knill, C. & Lenschow, A. (eds.) (2000a). *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*. Manchester/New York.
- Knill, C. & Lenschow, A. (2000b). On Deficient Implementation and Deficient Theories: The Need for an Institutional Perspective in Implementation Research, in C. Knill & A. Lenschow (eds.), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems* (pp. 9-35). Manchester/New York.
- Knill, C. & Lenschow, A. (2000c). Do New brooms Really Sweep Cleaner? Implementation of New Instruments in EU Environmental Policy, in C. Knill & A. Lenschow (eds.), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems* (pp. 251-286). Manchester/New York.

- Kohler-Koch, B. (1996). Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen; in Jachtenfuchs, M. & Kohler-Koch, B. (eds.), *Europäische Integration* (pp. 193-222). Opladen.
- Kolk, A. (1999). *Environmental Management and Organisational Change: The Impact of the World Bank*, in W. Wehrmeier & Y. Mulugatta (eds.), *Growing pains. Environmental management in developing countries*. Sheffield.
- Koschel, H. & Weinreich, S. (1995). Ökologische Steuerreform auf dem Prüfstand – ist die Zeit reif zum Handeln?, in O. Hohmeyer (ed.), *Ökologische Steuerreform* (pp. 9-38). Baden-Baden.
- Krasner, S.D. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective, *Comparative Political Studies* 21(1): 66-94.
- Kriesi, H. (1989). The Political Opportunity Structure of the Dutch Peace Movement, *West European Politics* 12(3): 295-312.
- Kriesi, H. (1991). The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on their Mobilization, Discussion Paper FS III 91-103, Social Science Research Center Berlin.
- Kristensen, T. (1967). Five Years of OECD, in *European Yearbook XIII*: 1000-113.
- Landmann, U. (1998). Nationale Umweltzeichen im Zuge der Globalisierung von Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik. Analyse und Perspektiven von Umweltzeichenprogrammen. digitale Dissertation. Berlin: <http://www.diss.fu-berlin.de/1999/22/index.html>.
- Legro, J.W. (1997). Which Norms Matter? Revisiting the 'Failure' of Internationalism, *International Organization* 51(1): 31-63.
- Liefferink, D. & Andersen, M.S. (1998). Strategies of 'green' member states in EU environmental policy-making, *Journal of European Public Policy* 5(2): 254-270.
- Lowi, T.J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, *World Politics* 16: 677-715.
- Lutz, J.M. (1986). The Spatial and Temporal Diffusion of Selected Licensing Laws in the United States, *Political Geography Quarterly* 5: 141-159.
- Lutz, J.M. (1987): Regional Leadership Patterns in the Diffusion of Public Policies, *American Politics Quarterly* 15: 387-398.
- Mahajan, V. & Peterson, R.A. (1985). *Models for Innovation Diffusion*. Newbury Park.
- Majone, G. (1991). Cross-National Sources of Regulatory Policy Making in Europe and the United States, *Journal of Public Policy* 11: 79-106.
- Majone, G. (1993). Wann ist Policy-Deliberation wichtig? in A. Heritier (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (pp. 97-115). PVS-Sonderheft 24, Opladen.
- Mansfield, E. (1961). Technical Change and the Rate of Imitation, *Econometrica* 29: 741-766.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders, *International Organization* 52(4): 943-969.
- Marcussen, M. (2001): The OECD in Search of a Role: Playing the Idea Game. Paper prepared for presentation at the ECPR, 29th Joint Session of Workshops, 6-11 April, Grenoble.
- Markus, M.L. (1987). Towards a 'Critical Mass' Theorie of Interactive Media: Universal Access, Interdependence and Diffusion, *Communication Research* 14: 491-511.
- Martin, L.L. & Simmons, B.A. (1998). Theories and Empirical Studies of International Institutions, *International Organization* 52(4): 729-757.
- Mayntz, R. (1980). Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in R. Mayntz (ed.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte* (pp. 1-17). Königstein.
- Mayntz, R. (1983). Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung, in R. Mayntz (eds.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung* (pp. 7-24). Opladen.
- Mayntz, R. (1987). Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischem Paradigma, in T. Ellwein, J. J. Hesse, R. Mayntz, Renate & F. W. Scharpf Fritz W. (eds.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* (pp. 89-110). Baden-Baden.
- Mayntz, R. (1993). Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen; in A. Heritier (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (39-56). PVS-Sonderheft 24, Opladen.
- Mayntz, R. (1995). Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, PVS-Sonderheft 26: 148-168.

- McVoy, E.C. (1940). Patterns of Diffusion in the United States, *American Sociological Review* 5: 219-227
- Mazmanian, D. & P.A. Sabatier (1981): The Implementation of Public Policy: A Framework for Analysis, in D. Mazmanian & P.A. Sabatier (eds.), *Effective Policy Implementation*. Lexington.
- Meadowcroft, J. (2000). Nationale Pläne und Strategien zur Nachhaltigen Entwicklung, in M. Jänicke & H. Jörgens (eds.), *Umweltplanung im Internationalen Vergleich. Strategien der Nachhaltigkeit* (pp. 113-129). Berlin.
- Mendez, A.D. (1968). Social Structure and the Diffusion of Innovation. *Human Organization* 27(3): 241-249.
- Menzel, D.C. & Feller, I. (1977). Leadership and Interaction Patterns in the Diffusion of Innovation Among The American States, *Western Political Quarterly* 30: 528-536.
- Meyer, J., Boli, J., Thomas, G. & Ramirez, F. (1997a). World Society and the Nation State, *American Journal of Sociology* 103(1): 144-181.
- Meyer, J.W., Frank, D.J., Hironaka, A., Schofer, E. & Tuma, N.B. (1997b). The Structuring of a World Environmental Regime, 1870—1990, *International Organization* 51(4), 623-6551.
- Meyer-Krahmer, F. (1997). Innovationen und Nachhaltigkeit im Zeitalter der Globalisierung. *Ökologisch Wirtschaften*, 1, 20-22.
- Mez, L. (1998). Die Verflechtung von Umwelt- und Energiepolitik in Deutschland, in G. Breit (ed.), *Neue Wege in der Umweltpolitik* (pp. 24-39). Schwalbach/Ts.
- Midttun, A. & Rucht, D. (1994). Comparing Policy Outcomes of Conflicts over Nuclear Power: Description and Explanation, in H. Flam(ed.), *States and Anti-Nuclear Movements* (pp. 383-415). Edingburg.
- Mintrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation, *American Journal of Political Science* 41(3): 738-770.
- Mintrom, M. & S. Vergari (1998). Policy Networks and the Innovation Diffusion, *American Journal of Political Science* 41: 738-770.
- Mitchell, R.B. (2000). Structure, Agents, and Processes in International Environmental Politics: To Improve as well as Understand. Paper prepared as a contribution to the Handbook of International Relations, Draft of 06. September 2000, [http: www.stanford.edu/~mitchell/](http://www.stanford.edu/~mitchell/)
- Mohr, L. (1969). Determinants of Innovation in Organizations, *American Political Science Review* 75: 963-974.
- Nissen, S. (1993). *Umweltpolitik in der Beschäftigungsfalle*. Marburg.
- Nordhaus, W.D. (1975). The Political Business Cycle, *Review of Economic Studies* 42: 169-190.
- Nordhaus, W.D. (1989). Alternative Approaches to the Political Business Cycle, *Brooking Papers on Economic Activity* 2: 1-68.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge.
- Nullmeier, F. (1993). Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell, in A. Heritier (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (pp. 175-196). PVS-Sonderheft 24, Opladen.
- Nullmeier, F. & Rüb, F. (1993). *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*. Frankfurt a. M., New York.
- Nye, J.S. & Donahue J.D. (eds.) (2000). *Governance in A Globalizing World*. Washington, D.C.
- OECD (2001). *Environmentally Related Taxes in OECD Countries. Issues and Strategies*. Paris
- Offe, C. (1985). New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics, *Social Research* 52(4): 817-68.
- O'Leary, R. & Yandle, T. (2000). Innovation in Dispute Resolution: The Influence of Change Agents in the Adoption of Environmental Dispute Resolution Programs and Processes, Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Washington, September.
- Orenstein, M.A. & Wilkens, E. (2001). Central and Eastern European Labor Market Institutions in Comparative Perspective, Paper prepared for the American Political Science Association Annual Meeting, August 29-September 2, San Fransisco.
- Pedersen, A.B. (2001). CO₂ Taxes in Scandinavia. Designs, Achievements and Policy Process, Paper for the 5th Nordic Environmental Research Conference 'The Ecological Modernisation of Society', June 14th–16th 2001, Aarhus, Denmark.
- Pierson, P. (1993). When Effects become Cause. *World Politics* 45(4): 598-628.
- Pierson, P. (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.

- Porter, M.E. (1991): Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt. München.
- Porter, M.E. & van der Linde, C. (1995). Green and Competitive: Ending the Stalemate, *Harvard Business Review*, September–October: 120-134.
- Putnam, R.D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, *International Organization* 42: 427-460.
- Radaelli, C.M. (2000). Policy-Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy, *Governance* 13(1): 25-43.
- Rampersad, F.B. (2000). Coping with Globalization: A suggested Policy Package for Small Countries, *Annals of the American Academy of Political and Social Science (ANNALS)* 570: 115-125.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing Without Government, *Political Studies* 44: 652-667.
- Rittberger, V. (ed.) (1993). *Regime Theory and International Relations*. Oxford.
- Risse, T. (2000). "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics, *International Organization* 54(1): 1-39.
- Risse-Kappen, T. (ed.) (1995). *Bringing Transnational Back In: Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge.
- Robertson, D.B. (1991). Political Conflict and Lesson Drawing, *Journal of Public Policy* 11(1): 55-78.
- Rogers, E.M. (1962/1995). *Diffusion of Innovations*. New York
- Rose, R. (1991). What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy* II(1): 3-30.
- Rose, R. (1993). *Lesson Drawing in Public Policy. A Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham
- Ryan, B. & Gross, N.C. (1943). The Diffusion of Hybrid Seed Corn in Two Iowa Communities, *Rural Sociology* 8: 15-24.
- Ruggie, J.G. (1998a): *Constructing the Global Polity. Essays on International Institutionalization*. London.
- Ruggie, J.G. (1998b). What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization* 52(4): 855-885
- Sabatier, P.A. (1986). What Can We Learn from Implementation Research? in F.-X. Kaufmann, G. Majone & V. Ostrom [eds.], *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (pp. 313-325). Berlin/ New York,
- Sabatier, P.A. (1993). Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik; in A. Heritier (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (pp. 116-148). PVS-Sonderheft 24, Opladen.
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, in P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 117-166). Boulder und Oxford.
- Saretzki, T. (1996). Wie unterscheiden sich Verhandeln und Argumentieren. Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi, in V. von Prittwitz (ed.), *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik* (pp. 19-39). Opladen.
- Scharpf, F.W. (1991). Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts, *Politische Vierteljahrsschrift* 4: 621-634.
- Scharpf, F.W. (1993). Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in A. Heritier (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (pp. 57-83). PVS Sonderheft 24, Opladen.
- Scharpf, F.W. (1994). *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt a. Main/ New York.
- Scharpf, F. W. (1996). Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in M. Jachtenfuchs & B. Kohler-Koch (eds.), *Europäische Integration* (pp. 109-140). Opladen.
- Scharpf, F. W. (1998). Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa, in B. Kohler-Koch (ed.), *Regieren in entgrenzten Räumen* (pp.121-144). PVS Sonderheft 29, Opladen.
- Scharpf, F. W. (1999). *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt/New York.
- Schimmelfennig, F. (1994). Internationale Sozialisation neuer Staaten. Heuristische Überlegungen zu einem Forschungsdesiderat, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1: 335-355.
- Schimmelfennig, F. (1998). Liberal Norms and the Eastern Enlargement of the European Union: A Case for Sociological Institutionalism, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 27(4): 459-472.

- Schimmelfennig, F. (2001). The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, *International Organization* 55(1): 47-80.
- Schlegelmilch, K. (1999). Energiesteuern in Europa – Überblick und Perspektiven, in Bundestagsfraktion Bündnis 980/Die Grünen [ed.], *Blick nach Vorn. Anforderungen an die weiteren Stufen der Ökologischen Steuerreform* (pp. 10-29). Tagungsbericht. Bonn.
- Schumaker, P.D. (1975): Policy Responsiveness to Protest Group Demands, *Journal of Politics* 37: 488-521.
- Scott, J. (1999): On Kith and Kine (and Crustaceans): Trade and Environment in the EU and WTO, working paper, <http://www.law.harvard.edu/program/JeanMonnet/papers/99/990301.html>
- Simmons, B. & Elkins, Z. (2000). Globalization and Policy Diffusion: Explaining Three Decades of Liberalization, Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, September, Washington DC.
- Social Learning Group (2001). *Learning to Manage Global Environmental Risks: A Comparative History of Social Response to Climate Change, Ozone Depletion and Acid Rain*. Cambridge.
- Sölvell, Ö., Zander, I. & Porter, M.E. (1991). *Advantage Schweden*. Stockholm.
- Soule, S.A. (1997). The Student Divestment Movement in the United States and Tactical Diffusion: The Shantytown Protest, *Social Forces* 75: 855-883.
- Soule, S.A. (1999). The Diffusion of an Unsuccessful Innovation, *Annals of the American Academy of Political and Social Science (ANNALS)* 566: 120-131.
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen)(1998). *Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes Sichern – Neue Wege gehen*. Stuttgart.
- Stone, D. (1996). *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London.
- Stone, D. (1999). Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines, *Politics* 19(1): 51-59.
- Stone, D. (2000a). Non-Governmental Policy-Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes, *Governance* 13(1): 45-62.
- Stone, D. (2000b): Learning Lessons, Transferring Policy and Exporting Ideas, Paper prepared for the International Workshop "diffusion of Environmental Policy Innovations" Berlin, 8-9th December 2000.
- Strang, D. & Yei Min Chang, P. (1993). The International Labour Organization and the Welfare State, *International Organization* 47(2): 235-262.
- Strang, D. & Meyer, J. (1993). Institutional Conditions for Diffusion, *Theory and Society* 22(4): 487-511.
- Strang, D. & Soule, S.A. (1998). Diffusion in Organizations and Social Movements: From Hybrid corn to Poison Pills, *Annual Review of Sociology* 24: 265-290.
- Straßheim, H. (2001). *Der Ruf der Sirenen – Zur Dynamik politischen Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US-Sozialreformen*, Discussion Paper FS II 01-201, Social Science Research Center Berlin.
- Taistra, G. (2001). Die Porter-Hypothese zur Umweltpolitik, *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht* 2: 241-262.
- Tarrow, S. (1983). *Struggling to Reform: Social Movement and Policy Change during Cycles of Protest*, Western Societies Program, Occasional Paper No. 12, Cornell University.
- Tarrow, S. (1989). *Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy, 1965-1975*. Oxford.
- Tarrow, S. (1991). Kollektives Handeln und politische Gelegenheitsstruktur in Mobilisierungswellen: Theoretische Perspektiven, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 43(4): 647-670.
- Tews, K. (1999): EU-Erweiterung und Umweltschutz. Umweltpolitische Koordination zwischen EU und Polen. Leipzig.
- Tews; K. (2000): Umweltpolitik per Oktroi? Problematische Konsequenzen des einseitigen Rechtsanpassungszwangs am Beispiel der umweltpolitischen Koordination zwischen EU und Polen, in R. H. Hasse & C. Kunze (eds.), *Osterweiterung der EU. Reformforderungen und Anpassungsleistungen* (pp. 85-113). Transformation 9, Leipzig.
- Tews, K. (2001). Politiktransfer: Phänomen zwischen Policy-Lernen und Oktroi. Überlegungen zu unfreiwilligen Umweltpolitikimporten am Beispiel der EU-Osterweiterung. FFU-report 01-07. Berlin. <http://www.fu-berlin.de/ffu/Publikationen/index.htm>.
- Thomas, G. Meyer, J. Ramirez, F. & Boli, J. (1987). *Institutional Structure: Constituting State, Society, and Individuals*. Newbury Park.

- True, J. & Mintrom, M. (2001). Transnational Networks and Policy-Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming, *International Studies Quarterly* 45(1): 27-57.
- Uebersohn, G. (1990). Effektive Umweltpolitik, Folgerungen aus der Implementations- und Evaluationsforschung. Frankfurt a. Main.
- Valente, T.W. (1993). Diffusion of Innovation and Policy-Decision-Making, *Journal of Communication* 43(1): 30-44.
- Valente, T.W. (1995). Network Models of the Diffusion of Innovations, Cresskill.
- Valente, T.W. & Davis, R.L. (1999). Accelerating the Diffusion of Innovations Using Opinion Leaders, *Annals of the American Academy of Political and Social Science (ANNALS)* 566: 55-67.
- Vobruba, G. (1990). Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit., in G. Vobruba (ed.), *Strukturwandel der Sozialpolitik* (pp. 11-78). Frankfurt a. Main.
- Vogel, D. (1997). Trading up and governing across: Transnational Governance and Environmental Protection, *Journal of European Public Policy* 4: 556-571.
- Vogel, D. (2001). Environmental Regulation and Economic Integration, in D. Esty & D. Gerardin (eds.), *Regulatory Competition and Economic Integration* (pp. 330-347). Oxford.
- Vogel, D. & Kessler, T. (1998). How Compliance Happens and doesn't Happen Domestically, in E. Brown Weiss & H. K. Jacobson (eds.), *Engaging Countries* (pp. 19-37). Cambridge, London.
- von Prittwitz, V. (ed.) (1996). Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik. Opladen.
- von Prittwitz, V. (2001). Umweltpolitologie. in F. Müller-Rommel (ed.), *Studium der Umweltwissenschaften. Sozialwissenschaften* (pp. 21-42). Berlin u.a.
- Walker, J.L. (1969). The Diffusion of Innovations Among American States, *The American Political Science Review* 63, 880-899.
- Wallace, D. (1995). Environmental Policy and Industrial Innovation. Strategies in Europe, the US and Japan. London.
- Walsh, V. (1991). Technology and the Competitiveness of Small Countries: Review, in C. Freeman & B.A. Lundvall (eds.), *Small Countries Facing the Technological Revolution* (37-66). London, New York.
- Wälti, S. (2000). The Impact of Multilevel Structures on the Diffusion of Environmental Policy Innovations, Paper presented at the International Workshop on "Diffusion of Environmental Policy Innovations" 8th-9th December, Berlin.
- Wagner, A. (1877): Finanzwissenschaft. Band I, Leipzig.
- Weale, A. (1992). The New Politics of Pollution. Manchester and New York.
- Wendt, A. (1987). The Agent Structure Problem in International Relations Theory, *International Organization* 41: 335-370.
- Wight, C. (1999). They shoot dead horses don't they. Locating Agency in the Agent-Structure Problematique, *European Journal of International Relations* 5(1): 1009-142.
- World Economic Forum (2001): Environmental Sustainability Index 2001. An Initiative of the Global Leaders of Tomorrow Environmental Task Force.
- WTO (1999). Trade and Environment. Special Studies 4. Geneva.
- Zangl, B. (1994). Politik auf zwei Ebenen. Hypothesen zur Bildung internationaler Regime, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2: 279-312.
- Zittel, T. (1996). Marktwirtschaftliche Instrumente in der Umweltpolitik. Zur Auswahl politischer Lösungsstrategien in der Bundesrepublik. Opladen.