



ENVIRONMENTAL POLICY RESEARCH CENTRE

Freie Universität Berlin

Department of Political and Social Sciences

Otto Suhr Institut for Political Sciences

FFU-report 01-2004

Forschungsstelle
Für Umweltpolitik

ffu

**Diffusion als Motor
globalen Politikwandels?
Potentiale und Grenzen**

Kerstin Tews

Kerstin Tews

Environmental Policy Research Centre

Freie Universität Berlin

Ihnestrasse 22

14195 Berlin

Phone: ++49 (0)30 838 54494

Fax: ++49 (0)30 838 56685

E-Mail: ktews@zedat.fu-berlin.de

*The author would like to thank
Manfred Binder, Klaus Jacob, Axel Volkery,
Per-Olof Busch, Helge Jörgens and Kristine Kern
for valuable comments on earlier versions of this paper.*

*This research note is a synthesis of findings of the project on
“The Diffusion of Environmental Innovations
as an Aspect of Globalisation”
funded by the German Volkswagen Foundation*

*ISSN 1612-3026
FFU-rep 01-2004*



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/

ABSTRACT

Comparative policy analysis revealed the phenomenon that certain national environmental policy initiatives have been adopted by a variety of countries. This empirical finding inspired the research interest: What are the reasons for this observable spreading? Is it coincidence, is it lesson-drawing, competition, emulation or is it the result of decreasing nation state's discretion due to mandatory compliance requirements of international law?

The concept of policy diffusion has been found quite suitable to analyse the spreading of different environmental policy innovations. The analysis of diffusion processes is a challenging endeavour as it has to consider a complex interplay of three factors: International and transnational factors which horizontally and vertically interlink jurisdictions and enable the transfer of policy content; national factors which filter experiences from abroad and determine national responsiveness to external stimuli; and the characteristics of the policy innovation which may indicate its "diffusability".

This research note is a synthesis of findings of the project on "The Diffusion of Environmental Innovations as an Aspect of Globalisation" financed by the Volkswagen Foundation. It confronts central assumptions of diffusion research with the findings of various project researchers. The empirical core of the project consists of a set of data concerning the adoption of 21 environmental policy innovations in 48 countries over a time period of 50 years.

In a first step the paper analyses whether across all of the 21 environmental innovations typical pattern of spread can be identified in order to detect those channels of diffusion which seemingly further diffusion processes. Following up this discussion the paper debates international factors which are assumed to have an crucial impact on the pattern of diffusion. Within this section interrelations with other types of global or regional governance are discussed. This comprises both special features of the EU context as well as the impact of global norms. After giving a short overview concerning the micro-foundations of the diffusion effects of international stimuli the paper proceeds to discuss the restrictions in the diffusion process, which heavily depend on innovation characteristics and national capacities to innovate. The paper concludes with raising new research questions in order to inspire the scientific debate on globalisation and policy convergence.

EINLEITUNG

Seit der Etablierung von Umweltpolitik als nationalstaatlichem Handlungsfeld haben sich bestimmte institutionelle oder instrumentelle Neuerungen einzelner Länder systematisch ausgebreitet (Kern 2001; Busch & Jörgens 2004; Binder 2002). Diese empirischen Befunde warfen die Frage nach den Gründen für dieses beobachtbare Phänomen auf, die im Rahmen eines Forschungsvorhabens an der Forschungsstelle für Umweltpolitik der FU Berlin¹ untersucht werden sollte: Ist es Zufall, stecken politische Lernprozesse dahinter, motiviert der Wettbewerb zwischen den Staaten des internationalen Systems zu derartigen Prozessen der Angleichung regulatoriver Muster oder ist diese Konvergenz das Ergebnis der nationalen Umsetzung international bindender Verpflichtungen?

Das Diffusionskonzept wurde als Mittel zur Analyse derartiger globaler Ausbreitungsprozesse politischer Innovationen herangezogen und weiterentwickelt (Kern 2000; Tews 2002a). Diffusion wird hier verstanden als „the process by which an innovation is communicated through certain channels over time among members of a social system“ (Rogers 1995:59). Der Frage nach den Faktoren, die derartige Ausbreitungsprozesse politischer Innovationen beeinflussen, wurde im Wesentlichen aus einer Makroperspektive nachgegangen. Dieser analytische Ansatz wird – trotz anerkannter Nachteile² – von der überwälti-

genden Mehrheit politikwissenschaftlicher und soziologischer Diffusionsstudien verwandt. Diffusionsstudien versuchen typischerweise in der Abfolge einzelner Innovationsentscheidungen Muster zu erkennen, die Rückschlüsse auf unterliegende Mechanismen und/oder Motivationen zulassen.

Um Diffusionsprozesse analysieren zu können, sind drei Faktorenbündel und deren komplexes Zusammenspiel zu berücksichtigen. Internationale und transnationale Faktoren, die Staaten im internationalen System horizontal oder vertikal miteinander verbinden und den Transfer von Politikinhalt ermöglichen; nationale Faktoren, die die Innovationsneigung und die Empfänglichkeit gegenüber Einflüssen von außen bestimmen; sowie Eigenschaften der politischen Innovation selbst, die sowohl deren Diffusionsfähigkeit als auch Mechanismen ihrer Verbreitung determinieren können (vgl. Tews 2002a).

Im Folgenden sollen die zentralen Ergebnisse des Forschungsprojektes beleuchtet und mit den aus der Theorie abgeleiteten Annahmen abgeglichen werden. In einem ersten Schritt werden die aggregierten Ausbreitungsverläufe aller 22 Innovationen dahingehend analysiert, ob sich typische Muster nachweisen lassen, die Aussagen über Funktionsweise des zentralen Diffusionsmechanismus Kommunikation ermöglichen. Daran anknüpfend werden in einem zweiten Schritt internationale Faktoren, die die Diffusion umweltpolitischer Innovationen beeinflussen, diskutiert. Nach einem knappen

¹ Finanziert durch die VolkswagenStiftung.

² So ist einer der zentralen Nachteile dieses Makroansatzes, dass er nicht erfassen kann, wie Erfahrungen aus dem Ausland und die Art und Weise, wie sie von wem kommuniziert werden, nationale Politikentscheidungen beeinflussen. Um derartige Übersetzungsprozesse zu erfassen,

ist ein Mikro- bzw. Meso-Ansatz erforderlich, wie er in der aktuellen Policy-Transferforschung angewandt wird. Andererseits liefern Ergebnisse der Makroanalyse häufig erst die Ergebnisse, die derartige fallbezogenen Analysen anleiten können.

Exkurs zur Mikrofundierung der Diffusionswirkung internationaler Stimuli wird in einem vierten Schritt auf Restriktionen im

Diffusionsprozess eingegangen. Der Aufsatz schließt mit der Erörterung weiterführender Forschungs Herausforderungen.

1 DIFFUSION = KOMMUNIKATION? EINIGE ERGEBNISSE ALS ÜBERBLICK

Kommunikation gilt als der zentrale Mechanismus für die Diffusion von Innovationen. Der erste Ansatzpunkt unserer Analyse fokussierte auf die Frage, ob sich aus den Ausbreitungsverläufen der untersuchten Umweltpolitikinnovationen, Schlüsse über diejenigen Kommunikationskanäle ziehen lassen, die die Diffusion besonders fördern? Komplexere Diffusionsmodelle unterscheiden hier zwischen horizontalen und vertikalen Kommunikations- oder Interaktionsbeziehungen. Diese Unterscheidung betrifft, sehr vereinfacht formuliert, die Frage, ob die Verbreitung der Innovation ein durch direkte Interaktionen zwischen den Mitgliedern eines Systems vorangetriebener Prozess ist, oder ob Informationen über die Innovation im sozialen System durch Dritte vermittelt werden (Bass 1969; Valente 1993; Mahajan & Peterson 1985, Strang & Soule Sarah A. 1998 u.a.; ausführlicher vgl. Tews 2002a). Für die politologische Diffusionsanalyse übersetzte Kristine Kern diese Unterscheidung in die Begriffe „direkter“ und „institutionalisierter Politiktransfer“ (Kern 2000). Mit diesen unterschiedlichen Kommunikationskanälen werden u.a. unterschiedliche Annahmen über die Diffusionsgeschwindigkeit verbunden (Mahajan & Peterson 1985; Kern 2000).

Durch das systematische Policy-Monitoring wurden die Ausbreitungsverläufe von 21 umweltpolitischen Innovationen dokumentiert und graphisch dargestellt (Busch & Jörgens 2004; Binder 2002). Zeigen sich in diesen Verläufen nun auffallende *Muster*?

In der aggregierten Form der Ausbreitungsverläufe aller Umweltpolitikinnovationen ergibt sich folgendes Bild (Abb. 1):

- a) umweltpolitische Innovationen breiten sich aus
- b) bestimmte Innovationstypen dominieren in unterschiedlichen Zeiträumen
- c) die weltweite Innovationsaktivität von Staaten kulminiert zu bestimmten Zeitpunkten
- d) die Diffusionsgeschwindigkeit einiger Innovationstypen ist schneller als die anderer.

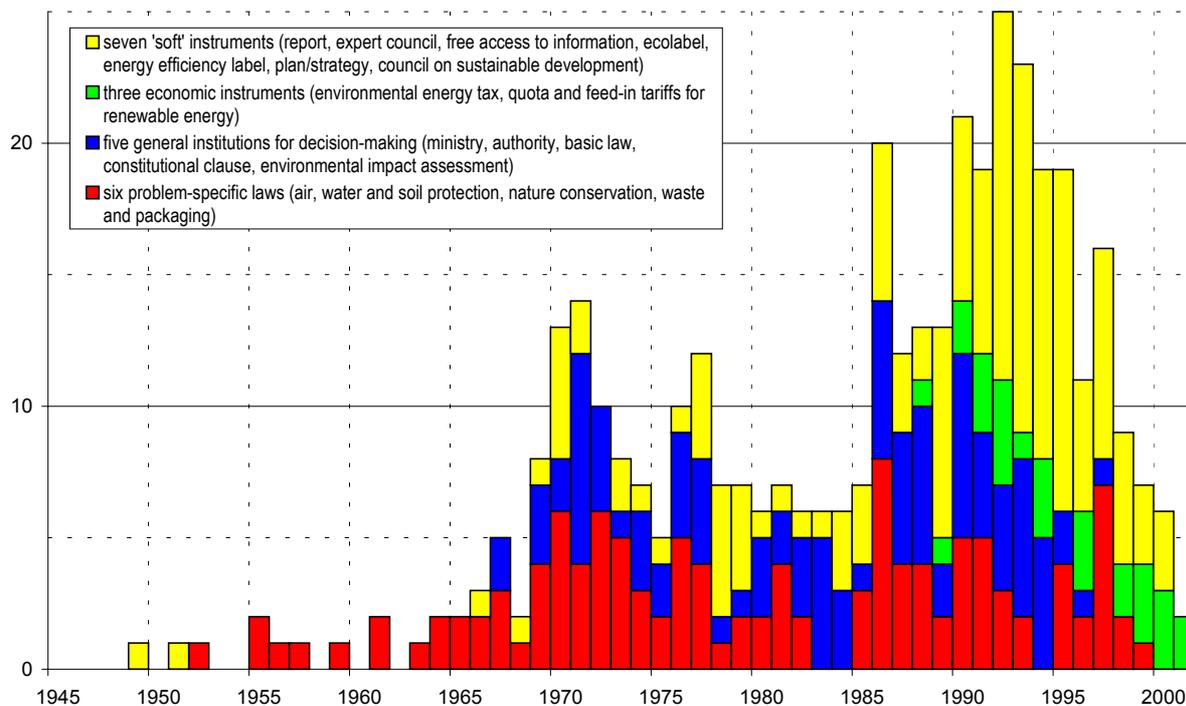
Welcher Zusammenhang lässt sich aus diesen Beobachtungen zu unserer Frage nach diffusionsfördernden Kommunikationskanälen bzw. Strukturen im internationalen politischen System herstellen? Für diese Frage sind insbesondere Häufungen in der weltweiten Innovationstätigkeit von Staaten und Analysen der Abfolge von Ländern im Diffusionsverlauf einzelner Umweltpolitikinnovationen ausschlaggebend.

Zunächst zeigt der Vergleich der Ausbreitung von 21 umweltpolitischen Innovationen, dass sich die Übernahmehäufigkeit einzelner umweltpolitischen Neuerungen im Zeitverlauf verändert hat (vgl. Binder 2002; Abb. 1). So haben sich zunächst vorwiegend ordnungsrechtliche Gesetze zum Schutz von Umweltmedien ausgebreitet, gefolgt von generellen Regelungen, die Zuständigkeiten und Rechte neu definierten. Diesem Innovationstyp folgte seit Ende der 1980er Jahre eine Phase der Ausbreitung von Umweltpolitikinnovationen, die sich durch die Anwendung „weicherer“ (nicht-

hierarchischer) und flexiblerer Steuerungsinstrumente auszeichnet. Im Ergebnis zeigt sich eine tendenzielle globale Konvergenz nationaler umweltpolitischer Re-

gelungsmuster, ungeachtet des Fortbestehens unterschiedlicher Handlungskapazitäten von Ländern (vgl. Jänicke & Weidner 1997).

Abb. 1: Summe jährlicher Umweltpolitikinnovationen in westlichen OECD-Ländern 1945-2001 nach Innovationstyp



Quelle: Binder 2002

Eine weitere Erkenntnis, die sich aus Abb. 1 ableiten lässt, bezieht sich auf die Diffusionsgeschwindigkeit unterschiedlicher Innovationstypen. Von den jüngeren Politikinstrumenten breiten sich insbesondere jene, die auf einem weicheren und flexibleren Steuerungsansatz beruhen, vergleichsweise schneller aus, als alle anderen untersuchten Innovationstypen. Dies mag entweder an speziellen Eigenschaften dieses Innovationstypus liegen, die diffusionsfördernd wirken oder aber an der Tatsache, dass ihr Auftreten mit einer zunehmenden internationalen Kommunikation umweltpolitischer Themen zusammenfiel. Letzteres ist eine Annahme, die ebenfalls aus Abb. 1 abgeleitet werden

kann. Denn ein deutliches Muster ist, dass sich die internationale Ausbreitung umweltpolitischer Neuerungen in großen Schüben ergibt. Diese Schübe weltweiter nationaler umweltpolitischer Innovationstätigkeit korrespondieren auffallend mit einem hohen Maß umweltpolitischer Kommunikation infolge internationaler Großereignisse (UN-Umweltkonferenzen 1972, 1992), was den Schluss nahe legt, dass

- nationale Politikentscheidungen in nicht unerheblichem Umfang durch externe Faktoren beeinflusst sind und
- dass vertikale Kommunikationsbeziehungen und institutionalisierte Prozesse des Politiktransfers eine erhebliche Rolle spielen.

Betrachtet man dagegen den Einfluss zwischenstaatlicher Beziehungen in ihrer horizontalen Strukturiertheit auf die Abfolge nationaler Innovationsentscheidungen, ergibt sich ein weit weniger klares Bild darüber, ob Einflüsse von außen nationale Innovationstätigkeit auslösen. Ausgehend von der Tatsache, dass Innovationen kommuniziert werden müssen, um zu diffundieren, wurde angenommen, dass sich politische Innovationen besonders schnell unter Staaten verbreiten, die eine hohe Kommunikationsdichte durch eine *Nähe* im geographischen, politisch-institutionellen, kulturell-historischen oder wirtschaftlichen Sinne aufweisen (Tews 2002a). Diese Annahme erwies sich zwar bei der Einführung von Abfallgesetzen, von Umwelt- und Energieeffizienzzeichen sowie bei der Ausbreitung von Energie-/CO₂-Steuern in Skandinavien als plausibel, konnte aber durch das Verfahren der Analyse der Übernahmesequenzen *überwiegend* nicht bestätigt werden (Binder 2002). Die Kommunikationsdichte zwischen Ländern ist also für sich genommen keine ausreichende Erklärung für umweltpolitische Übernahmeprozesse. Es bedarf weiterer Erklärungsfaktoren für die frühe oder späte Übernahme einer umweltpolitischen Neuerung.

Zwischen der Kommunikation einer Innovation und der tatsächlichen Übernahmeentscheidung gibt es offensichtlich eine Reihe von Filtern. Politische Innovationen haben den Policy-Zyklus vom Agenda-Setting bis zur Entscheidung zu passieren. Die Entscheidung, politische Innovationen anderer Länder national zu übernehmen, ist – sofern es sich nicht um erzwungene

Politikübernahmen³ handelt – von nationalen umweltpolitischen Willensbildungsprozessen und umweltpolitischen Kapazitäten abhängig. Obwohl diese Hürden in Abhängigkeit der Innovationseigenschaften unterschiedlich hoch zu sein scheinen, bleibt eines festzuhalten: Kommunikation allein ist keine hinreichende Bedingung für die Diffusion politischer Innovationen. Die politische Innovation eines anderen Landes kann durchaus von zentralen Akteuren des Landes kommuniziert worden sein, ohne dass die für eine nationale Übernahmeentscheidung notwendigen Bedingungen vorlagen. Insbesondere die vorgenommenen tiefergehenden Fallstudien zur Ausbreitung von Energie/CO₂-Steuern (Tews 2002b), von Umweltzeichen (Kern et al. 2002) und Fördermodellen zur Markteinführung erneuerbarer Energien (Busch 2003) zeigen, dass unter diesen nationalen Faktoren situative Einflussfaktoren, aber auch politische Prozessvariablen wichtig sind. Auch innerhalb von Ländergruppen, die sich durch intensive Beziehungen und ähnliche strukturelle Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik auszeichnen, kommt es unter diesen Umständen zu unterschiedlichen Ausprägungen in der Übernahmeneigung bestimmter Politikinnovationen.

³ Bei erzwungenen Politiktransfers werden entscheidende Phasen – von der Problemwahrnehmung, -definition bis zum Agenda-Setting durch externe Akteure dominiert (ausführlicher zu Konsequenzen dieses Transfertyps siehe Tews 2002c)

2 ZUR BEDEUTUNG INTERNATIONALER DIFFUSIONSFAKTOREN

Internationale Faktoren haben einen entscheidenden Einfluss auf die globale Ausbreitung umweltpolitischer Innovation. In der Konsequenz sind sie bei der Analyse nationaler Politikentwicklung stärker als bisher zu berücksichtigen. Unsere Analyse zeigte, dass die Globalisierung von Umweltpolitik nicht allein auf die Umsetzung bindender internationaler Abkommen oder die europäischen Prozesse der Harmonisierung von Umweltpolitik zurückgeführt werden kann. Internationale Einflüsse auf nationale Entscheidungen schließen weitere Faktoren ein, die sowohl für das Politiklernen aus den Erfahrungen anderer Staaten entscheidend sind, als auch das Kopieren fremder Politiklösungen erklären können.

Während die horizontale Kommunikationsdichte (somit regionale, kulturelle oder historische Nähe zwischen Staaten) scheinbar kaum eine Rolle spielte, um den Ausbreitungsprozess umweltpolitischer Innovationen zu erklären, zeigten sich deut-

liche Muster unter Berücksichtigung vertikaler Kommunikationsbeziehungen. Die Umweltkonjunktoren um die Jahre 1972 und 1992 (vgl. Abb. 1) sind ein erstes Indiz für die Annahme des Forschungsprojektes, dass die Gründe nationalen Politikwandels zu einem erheblichen Teil auf internationaler Ebene zu finden sind. Die weltweite Häufung nationaler umweltpolitischer Innovationsaktivitäten im Schatten der ersten großen UN-Umweltkonferenz 1972 in Stockholm und in noch weit größerem Ausmaß im Schatten der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro legt die Vermutung nahe, dass ein hohes Niveau internationaler Kommunikation nationale umweltpolitische Initiativen stimuliert.

In den nun folgenden Ausführungen wird auf die Bedeutung internationaler Organisationen im Diffusionsprozess, das Wirken internationaler weicher Normen und das Wechselspiel zwischen freiwilligen Politik-einführungen und internationalen Harmonisierungsbemühungen näher eingegangen.

2.1 Internationale Organisationen als Transferinstitutionen

Das Forschungsvorhaben ging von der zentralen Annahme aus, dass die Diffusion umweltpolitischer Innovationen durch eine Institutionalisierung des Politiktransfers beschleunigt wird (Kern 2000). Grundlage dieser Annahme bildeten klassische Modellrechnungen der Diffusionsliteratur zum Einfluss externer Quellen, die Informationen über eine Innovation in ein gegebenes System einbringen, wodurch die Informationsausbreitung schneller verläuft als durch die direkte Kommunikation (vgl. Mahajan & Peterson 1985). Unter einer Institutionalisierung des Politiktransfers

wird die Kommunikation der Politikinnovation durch transnationale Netzwerke und internationale Organisationen verstanden.

Schwerpunktmäßig wurde dazu die Aktivität der OECD untersucht, die sich seit der Etablierung ihres Umweltkomitees 1970 zu einem der anerkanntesten umweltpolitischen Think Tanks der Welt entwickelt hat. Bis auf wenige Ausnahmen – besonders signifikant bei Bodenschutzgesetzen – ist die OECD in allen Bereichen durch wissenschaftliche Studien, politische Empfehlungen sowie Ländervergleiche und explizites Benchmarking aktiv geworden. So sind u.a.

die OECD-Umweltprüfberichte das Instrument dieser Organisation, ihre zumeist nicht-obligatorischen Politikangebote mit den Gegebenheiten in einem Land abzugleichen. Die Öffentlichkeit der Ergebnisse gewährleistet den Vergleich zwischen OECD-Mitgliedern. Diesen können die nationalen Regierungen selbst, deren Opposition, andere Regierungen oder transnationale Advocacy-Netzwerke vornehmen. Bei vergleichsweise schlechtem Abschneiden kann eine nationale Regierung sich aufgrund internen Drucks (public pressure) aber auch aufgrund der Wahrnehmung seiner „Peers“ (peer pressure) zum Orientieren an Modellen anderer Staaten oder Politikempfehlungen internationaler Organisationen veranlasst sehen⁴.

Den politischen Wettbewerb zwischen Staaten beeinflussen derartige Aktivitäten internationaler und transnationaler Akteure auf entscheidende Weise. Einen unmittelbaren Nachweis der Wirksamkeit dieser Aktivitäten zu erbringen, war aufgrund des vorrangig makroanalytischen Designs dieses Forschungsvorhabens nicht beabsichtigt und wird auch aus Sicht von leitenden OECD-Mitarbeitern als schwierig eingeschätzt (Long 2000). Aber ganz offensichtlich bietet die OECD nicht nur die wichtigs-

te Wissensbasis für übernahmefähige Politikinnovationen, sondern auch entsprechende Argumentationshilfen für die Protagonisten der nationalen Einführung von Politikinnovationen. Auf sie kann zurückgegriffen werden (und wird zurückgegriffen), wenn ein Land sich zu Neuerungen in einem speziellen Gebiet entschließt.

Die Existenz internationaler Organisationen, die in einem entscheidenden Maße das Verhalten ihrer Mitgliedstaaten „normieren“, bildet darüber hinaus eine wichtige Grundlage für das Wechselspiel zwischen nationaler Pionierpolitik, ihrer Diffusion und/oder der Governance durch international verhandelte Politikkoordination. So zeichnete sich beispielsweise eine deutliche Intensivierung der OECD-Programm- und Publikationsaktivitäten zu neuen Energie/CO₂-Steuern genau ab dem Moment ab, als zu Beginn der 1990er Jahre die ersten nationalen Einführungen in den Skandinavischen Ländern stattfanden. Die OECD-Aktivitäten zielten nicht nur auf die koordinierte Einführung einer CO₂-Steuer unter den Mitgliedstaaten, sondern boten eine Fülle an Politikempfehlungen, die aus den Erfahrungen der Pionierstaaten abgeleitet werden konnten (vgl. Tews 2002b).

2.2 Wirkungen institutionalisierten Politiktransfers

Beschleunigung von Diffusionsprozessen

Die These von der Beschleunigung von Diffusionsprozessen durch Institutionalisierung des Politiktransfers, hat im Lichte der

empirischen Untersuchung eine Relativierung erfahren. So bestimmt der Schwierigkeitsgrad der politischen Innovationen⁵ er-

⁴ Mitarbeiter der OECD bestätigten in einem Interview (geführt durch Helge Jörgens und Kerstin Tews im Juni 2002 in Paris), dass „peer pressure“ und „public pressure“, diejenigen Mechanismen sind, auf die die OECD vertrauen muss, um nationale Regierungen dazu zu bringen, die von der OECD empfohlenen Politikansätze oder -instrumente zu implementieren.

⁵ Der Schwierigkeitsgrad einer politischen Innovation kann durch die Eigenschaften des unterliegenden Problems bestimmt sein. So lassen sich Umweltprobleme mit geringer Sichtbarkeit, schleichender Verschlimmerung und unklarer Betroffenheitsstruktur schwieriger politisieren. Der Schwierigkeitsgrad kann darüber hinaus durch die administrativen Implikationen der politischen Innovation bestimmt sein und/oder aber durch ihre politische Kon-

heblich den Erfolg der Transferaktivitäten internationaler Organisationen und transnationaler Akteure. Unter den medialen Umweltpolitikinnovationen zeigen Bodenschutzgesetze die geringste Adoptionsrate (Abb 2). Diese politische Innovation zielt auf ein Umweltproblem, das sich durch eine geringe Politisierbarkeit aufgrund der niedrigen Sichtbarkeit und des schleichenden Verlaufs der Bodenverschmutzung auszeichnet. Die meisten neueren umweltpolitischen Innovationen weisen deutlich höhere Adoptionsraten in kürzeren Zeiträumen auf als beispielsweise die älteren, medialen Umweltgesetze – nicht jedoch die ebenfalls zu den neuen umweltpolitischen Instrumenten gehörenden Energie/CO₂-Steuern, deren politische Konflikthaftigkeit hoch ist. (Abb. 2).

Der Vergleich der Ausbreitungsverläufe medialer und horizontaler (Labels, Pläne und Informationszugangsrechte) umweltpolitischer Steuerungsinstrumente zeigt recht deutlich, dass sich die horizontalen Instrumente seit Beginn der 1990er Instrumente sprunghaft verbreiten, während sich bei den älteren medialen Umweltgesetzen derartige Diskontinuitäten im Ausbreitungsverlauf nicht ausmachen lassen.

Diese schnellere Ausbreitung einiger der Innovationen seit Ende der 1980er Jahre kann auf die Etablierung des Umweltthemas in der internationalen Arena, auf den Agenden vieler internationaler Organisationen und der Zunahme global vernetzter Nichtregierungsorganisationen zurückgeführt werden⁶. Bill Long, damaliger Chef

des OECD-Umweltdirektorats, charakterisiert die Phase der frühen bis etwa Mitte der 1990er folgendermaßen: „A number of high-profile, environment related international events commanded the attention of OECD governments during the first half of the 1990s ... As a result, 'environment' was very high on the OECD's agenda ... with initiatives and support emanating from the OECD Council and the Secretary-General's Office; and proposals for new work and approaches being brought by Member country experts into a wide array of OECD committees and technical groups" (Long 2000: 80). Die Staatsoberhäupter der G7 empfahlen der OECD auf ihrem Wirtschaftsgipfel 1991 in London ausdrücklich das Programm der Länderumweltprüfberichte zu starten. Das kommt einer freiwilligen Verpflichtung zu erhöhter Rechenschaftspflicht über nationale Umweltpolitik gleich – der „raison d'être“ des Programms „to promote environmental progress through 'peer pressure'“ (ebd.: 87). Darüber hinaus waren es neben thematischen Schwerpunkten wie Biodiversität und Klimaschutz gerade die horizontalen Steuerungsansätze, wie nachhaltige Planung, Politikintegration und Bürger- und Stakeholder-Beteiligung, die die Diskussionen und Abschlussdokumente der UN-Konferenz in Rio de Janeiro dominierten. Die OECD trug erheblich zur Weiterverbreitung der UNCED-Ansätze bei. Als eine ihrer diesbezüglich wirkungsvollsten Aktivitäten beschreibt Long die im Rahmen eines OECD-Workshop zu nationalen Nachhaltigkeitsplänen in Ottawa gelungenen Kreation eines nicht-staatlichen Netzwerkes von nationalen Experten nachhaltiger Planung – das „Green Planners Network“ (ebd., 82; Jörgens 2003). Dies ist

flikthaftigkeit, die mit der Stärke der Adressaten zunimmt (vgl. Tews 2002a; Tews et al. 2003).

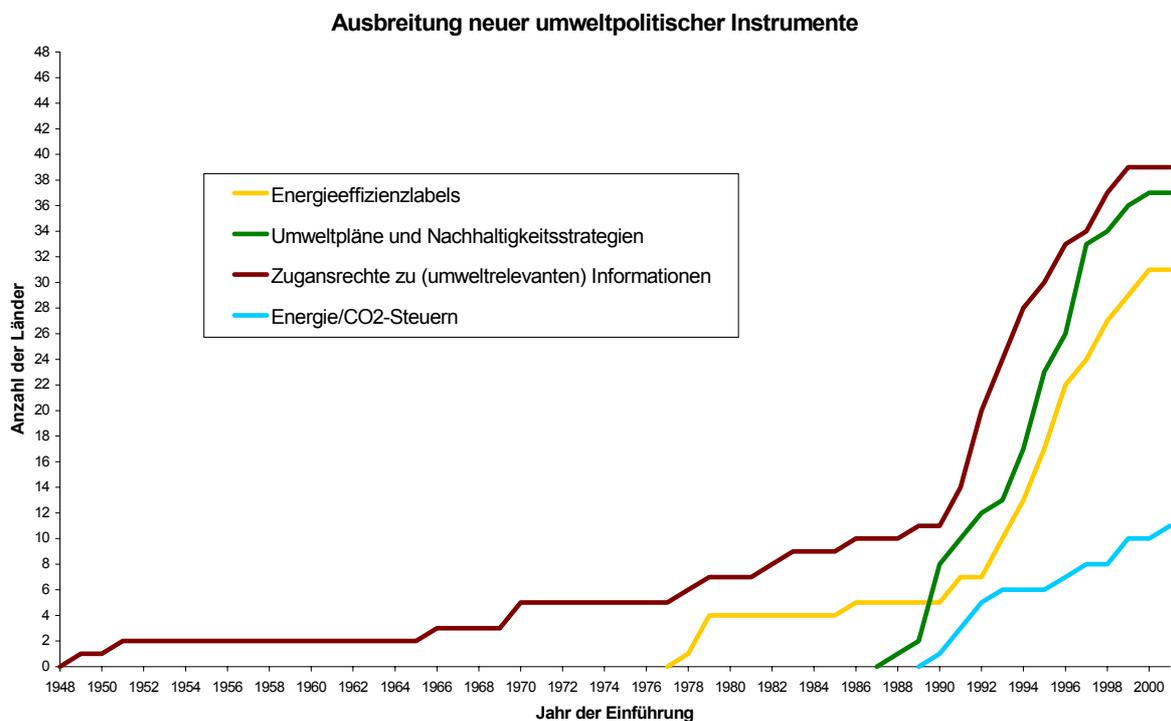
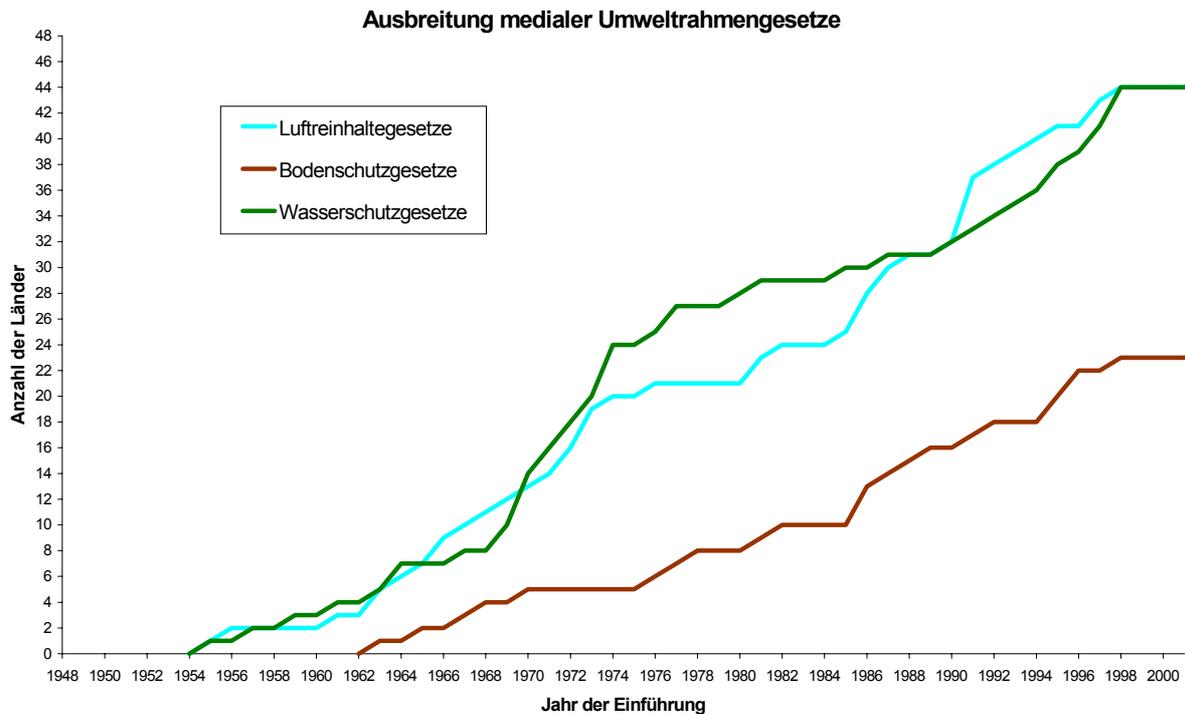
⁶ Derartige Konjunkturschübe nationale Initiativen können als Ausdruck bzw. empirischer Beleg der „Sozialisation“ von Staaten im Sinne des von Martha Finnemore und Kathryn Sikkink entwi-

ckelten Norm-Life-Cycles interpretiert werden (Finnemore & Sikkink 1998).

ein hervorragendes Beispiel neuer Governanceformen, bei denen auf verschiedenen Governance-Ebenen die Aktivitäten

und unterschiedlichen Ressourcen verschiedener Akteure komplementär miteinander verzahnt werden.

Abb. 2: Vergleich der Ausbreitungsmuster medialer und neuer umweltpolitischer Steuerungsinstrumente



Quelle: Daten übernommen aus Busch und Jörgens 2004

Die internationale Institutionalisierung von Umweltpolitik muss als ein zentraler, jedoch nicht ausreichender Faktor definiert werden, der die Ausbreitung nationaler politischer Umweltinnovationen unterstützt. Energie/CO₂-Steuern wurden über Jahrzehnte wissenschaftlich erörtert, empirisch befohrt und durch Wissenschaftlernetzwerke und internationale Organisationen propagiert, sie haben sich nicht deutlich schneller verbreitet. Darüber hinaus bildet die sichtbare Verringerung der Innovationsaktivitäten ausgangs der 1990er Jahre (vgl. Binder 2002; Abb. 1) ein weiteres Indiz dafür, zusätzliche Erklärungsfaktoren einzubeziehen, da sich dieser Rückgang nicht befriedigend auf eine Abnahme der internationalen Institutionalisierung von Umweltpolitik zurückführen lässt. Entscheidend können Bedeutungseinbußen bereits etablierter Institutionen sein, wie sie z.B. in Budgetkürzungen für einige Umweltprogramme der OECD zu Tage treten (Aussagen eines OECD-Mitarbeiters im Interview). Aber wie die internationale Institutionalisierung selbst sind derartige Prioritätenverschiebungen immer auch Ausdruck geteilter oder dominierender Präferenzen von Staaten.

Im Resümee lässt sich Folgendes formulieren: Die zunehmende Kommunikationsdichte, horizontal wie vertikal, forciert durch die weltweite Diffusion neuer elektronischer Medien, die den Informationsaustausch nicht nur schneller, sondern auch effizienter⁷ machen, haben zwar da-

zu geführt, dass sich seit Ende der 1980er das *Wissen* über Politikinnovationen anderer Länder schneller verbreitet. Allerdings führt dies nur bei einigen Innovationstypen auch zu einer Ausbreitung der Anwendung dieses Wissens in Form nationaler Politiken. Die Charakteristika der Innovationen müssen als das entscheidende Bindeglied zwischen internationalen Kommunikationsaktivitäten und der nationalen Ebene, auf der die Übernahmeentscheidung zu fällen ist, berücksichtigt werden⁸.

Abwarten und Vorpreschen – Besonderheiten institutionalisierten Politiktransfers in der EU

In Europa hat die Institutionalisierung von Politiktransfers eine besondere Dimension erlangt. Die durch die politisch forcierte Entgrenzung nationaler wirtschaftlicher Räume zunehmende Tendenz zur institutionalisierten Harmonisierung von Politiken der Mitgliedstaaten induziert ein Wechselspiel von Transfervorgängen von nationaler auf europäische Ebene und umgekehrt.

Die Vorteile institutionalisierten Politiktransfers liegen insbesondere im Angebot von Modellen. Die Wahrnehmung und Anerkennung derartiger Angebote durch nationale Akteure hängt häufig von der wissenschaftlichen Reputation oder anderen Machtressourcen der Transferinstitutionen ab. Modellangebote anerkannter Transferinstitutionen reduzieren Unsicherheiten, Transaktionskosten und bieten Legitimität für nationale Politikentscheidungen (vgl. Di Maggio & Powell 1991). Daher wird in der Diffusionsforschung angenommen, dass derartige

⁷ Effizienter wird der Informationstransfer durch die nun stärkere informelle Natur der Kontakte, die größere Direktheit der Kontakte und die höhere Schnelligkeit des Austausches, wie ein Mitarbeiter der OECD die neue Qualität des Informations- und Politiktransfers charakterisiert (im Interview Juni 2002 in Paris). Moderne Kommunikationstechnologie erlaubt den direkten Informationsaustausch mit den für das Thema zuständigen Bear-

beitern in Behörden, ohne die vormals üblichen Verzögerungen des Dienstweges oder aber strategisches Informationsverhalten in Kauf nehmen zu müssen.

⁸ Aus Gründen der Systematik wird darauf erst im Abschnitt 4 eingegangen.

Modellangebote Diffusionsprozesse beschleunigen.

Im Rahmen der Beobachtungen zur Ausbreitung von umweltpolitischen Innovationen stößt man jedoch auf Ergebnisse, die auch diese Annahme relativieren. Im EU-Raum reduziert sich die Aktivität der Transferinstitution Europäische Kommission nicht auf ein *Angebot* von Modellen, sondern sie ist in der Lage, ihre Angebote in Verhandlungsvorlagen für obligatorische Gemeinschaftslösungen zu transformieren. Modelle, die die Kommission präsentiert, sind aus diesem Grunde Gegenstand von Versuchen mitgliedstaatlicher Einflussnahme und Interessenlobbyings. Unter diesen Umständen kann die Ankündigung von Harmonisierungsbestrebungen durch die Kommission einerseits nationale Vorreiterpolitik induzieren, um im regulativen Wettbewerb Vorteile zu erlangen oder das nationale Anspruchsniveau auf europäische Ebene zu transportieren (Heritier et al. 1994; Lieferink & Andersen 1998). Andere Staaten können sich jedoch andererseits veranlasst sehen, gar nichts zu unternehmen, um etwaige Kosten einer Korrektur der nationalen Politik im Sinne späterer EU-Richtlinien zu vermeiden.

Abwartehaltungen traten am deutlichsten bei der Einführung von Energieeffizienzlabels für Kühlschränke und Tiefkühltruhen auf. Bei Energie/CO₂-Steuern dominierten ebenfalls nationale Abwartehaltungen, die jedoch regelmäßig durch nationale Vorreiterpolitik durchbrochen wurden. Im Falle der Ausbreitung von Einspeisevergütungen und Quotenmodellen für Strom aus erneuerbaren Energien trugen europäische Prozess zu einer Irritation bereits existierender Diffusionsprozesse bei. Gemeinsam war in all diesen Ausbreitungsprozessen, dass zwar eine EU-Harmoni-

sierung antizipiert werden konnte und musste, nicht jedoch Kriterien und Standards der zukünftigen gemeinsamen Lösung – eine Art Modell also.

Die Einführung von Energieeffizienzlabels für Kühlschränke und Tiefkühltruhen in der EU ist ein klares Beispiel für eine solche Induktion von Abwartehaltungen aufgrund einer nur diffusen Antizipation gemeinsamer EU-Regeln. Der Prozess dauerte ca. 17 Jahre in Europa (Busch & Jörgens 2004). Größter Hemmschuh nationaler Alleingänge war eine bereits 1979 verabschiedete EU-Rahmenrichtlinie für die Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Haushaltsgeräten (79/530/EEC). Diese gestattete unilaterale Einführungen nur unter der Bedingung, dass sie einer späteren EU-Richtlinie entsprächen. Dies hielt Mitgliedstaaten bis zu Beginn der 1990 davon ab, national voranzugehen. Erst durch die Ankündigung einzelner Mitgliedstaaten, ein solches Label national einzuführen, kam wieder Bewegung in den EU-Harmonisierungsprozess. Während noch 1990 Dänemark durch die EU-Kommission gedrängt wurde, die nationale Einführung zu verschieben, gelang es 1991 - gestützt durch weitere Absichtserklärungen Italiens, Frankreichs, der Niederlande und Großbritanniens - diese Label im Zuge eines eng mit der EU-Kommission abgestimmten Pilotverfahrens in Dänemark einzuführen (vgl. ausführlicher Busch & Jörgens 2004). Die daraufhin im Jahre 1992 verabschiedete EU-Richtlinie orientierte sich konsequenterweise exakt an dem dänischen Modell.

Bei Energie/CO₂-Steuern dauerte der EU-Harmonisierungsprozess 11 Jahre, wobei der Einführung unilateraler Steuern nicht über den gesamten Zeitraum derartige Schranken gesetzt wurden wie im Falle der Energieeffizienzlabels. Nachdem das däni-

sche Parlament im Frühjahr 1991 verkündete, die erste Energie/CO₂-Steuer der EU einzuführen, mit dem deutlichen Anspruch, eine europäische Einigung zu stimulieren, provozierte der darauffolgende Richtlinienentwurf der EU-Kommission⁹ von 1992 sowohl Pionier- als auch wieder Abwarteverhalten. Die Niederlande führten eine kombinierte Energie/CO₂-Steuer nach Kommissionsvorstellungen ein, um den EU-Einigungsprozess zu „pushen“. Die meisten anderen EU-Mitgliedsländer reagierten zunächst abwartend. Beispielsweise wurde der Gesetzesentwurf des deutschen Umweltministers Töpfer von 1991 zu Einführung einer nationalen Kohlendioxidabgabe durch den Kommissionsvorschlag von 1992 geschwächt, da Konflikte mit der zukünftigen EU-Lösung vermieden werden sollten. Erst durch die explizit benannte Gestattung unilateraler Einführungen im geänderten Richtlinienentwurf der Kommission von 1994 wurde die Debatte in Deutschland wieder angeregt (vgl. Reiche & Krebs 1999) und einige wenige weitere EU-Länder führten eine Variante dieser Steuer ein (ausführlicher vgl. Tews 2002b). Die Ankündigung bzw. Aufrechterhaltung der politischen Option einer zukünftigen gemeinsamen Lösung durch die europäische Kommission förderte also auch nationales Vorreiterverhalten und löste kompetitive Dynamiken aus, die mittelfristig zu einer horizontalen Ausbreitung dieser Innovation führten. Denn neben dem 10 Jahre anhaltenden und immer wieder scheiternden Verhandlungsspiel um eine EU-weit harmonisierte Energiesteuer fanden 10 nationale Einführungen von neuen Energiesteuern statt, bei denen

eine argumentative Referenz zum Verhalten der EU-Nachbarn sowohl bei den Vorreitern – „Beispiel setzen“ – als auch bei den Nachfolgern – „dem Beispiel der Nachbarn folgen“ – zu verzeichnen ist.

Ein Fall von Modellkonkurrenz induziert durch die Europäische Kommission präsentiert Busch in seiner Fallstudie zur Ausbreitung von Einspeisevergütungen und Quotenmodellen für Strom aus erneuerbaren Energien (vgl. Abb. 3, Busch 2003).

Stromeinspeisevergütungsregelungen und Quotenregelungen sind zwei dominante Ansätze, die ein gleiches Ziel verfolgen: den Anteil erneuerbarer Energien am Stromverbrauch zu erhöhen. Durch eine kurzfristig sehr deutlich ausgeprägte Präferenz für das Quotenmodell durch die EU-Kommission wurden sie zu konkurrierenden Modellen. Während sich Einspeisevergütungen seit 1988 stetig und mit steigender Tendenz ausbreiteten, traten ab 1998 erstmals Quotenmodelle in Europa (Niederlande) in der nationalen politischen Praxis auf. Zuvor jedoch sorgten widersprüchliche Richtungsentscheidungen innerhalb europäischer Institutionen für Unsicherheit bei der Antizipation der zukünftigen gemeinsamen Lösung. Während sich das europäische Parlament bereits 1996 für eine europaweite Einspeisevergütung aussprach, deuten die Analysen von Busch darauf hin, dass sich die Europäische Kommission seit dem Beginn ihrer Harmonisierungsbemühungen im Jahre 1995 immer deutlicher auf das Quotenmodell festlegte. Dieses existierte allerdings bis 1998 in der politischen Praxis der Mitgliedsländer gar nicht – stattdessen jedoch 10 nationale Einspeisevergütungen. Wettbewerbsbedenken und eine generell neoliberale und auf Deregulierung abzielende Steuerungsphilosophie der Kommission gaben den Ausschlag für eine skeptische bis

⁹ Der das Resultat unilateraler Vorstöße einzelner Mitgliedstaaten war (wieder Dänemark, Niederlande).

ablehnende Haltung gegenüber den bisher dominierenden Einspeisevergütungen: „The move from a fixed tariff approach towards one based on trade and competition is at some stage inevitable.“ (European Commission 1998:17, zitiert in Busch 2003). Im Europäischen Parlament sorgte der Widerstand der konservativen und liberalen Fraktion für das Scheitern eines 1998 von der sozialdemokratischen Fraktion des EP eingebrachten Antrags für einen Richtlinienentwurf zur Einführung der Einspeisevergütung. Preußen Elektra klagte - ebenfalls im Jahre 1998 - gegen die deutsche Einspeisevergütungen vor dem EuGH. Der Vorwurf, eine dem europäischen Wettbewerbsrecht zuwiderlaufende staatliche Subvention zu sein, wurde geprüft. Das verstärkte zusätzlich den Druck gegen Einspeisevergütungen. Erst 2000 setzte ein Kurswechsel ein. Die neue EU-Kommission entschied sich, auf die Forderung eines einheitlichen Quotenmodells zunächst zu verzichten. Rat und Parlament entschieden sich im September 2001, die Harmonisierung auf das Jahr 2012 zu verschieben und der EuGH entschied, dass die deutsche Einspeisevergütung keine Subvention sei.

Während Busch in seiner Analyse zu dem Schluss kam, dass die Möglichkeit einer Verlangsamung des Ausbreitungsprozesses von nationalen Markteinführungsprogrammen für erneuerbare Energien aufgrund der durch diese Modellkonkurrenz induzierten Unsicherheit nahe liegt, deuten neue empirische Daten nicht darauf hin. Auch Einspeisevergütungen werden wieder national eingeführt. Nach aktuellem Stand der Diskussion wird jedoch bis 2012 eines der beiden Modelle ausschließliche Geltung innerhalb der EU erhalten. Auf welcher Ebene dieser Modellkampf ent-

schieden wird - auf der Ebene der faktischen Verbreitung der unterschiedlichen Ansätze oder durch die nach wie vor existierende Skepsis Einspeisevergütungen gegenüber seitens der Kommission, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Jedoch werden Länder, die das im Modellkampf unterliegende Modell gewählt haben, ihr System der Gemeinschaftslösung anpassen müssen, was mit Kosten verbunden sein wird. Diese Kosten können als spezifische first-mover-Kosten interpretiert werden. Da Diffusionsprozesse zunächst Vorreiter brauchen, ist diesem Problem der durch einflussreiche Transferinstitutionen induzierten Modellkonkurrenz in stärkerem Maße wissenschaftliche Aufmerksamkeit zu widmen.

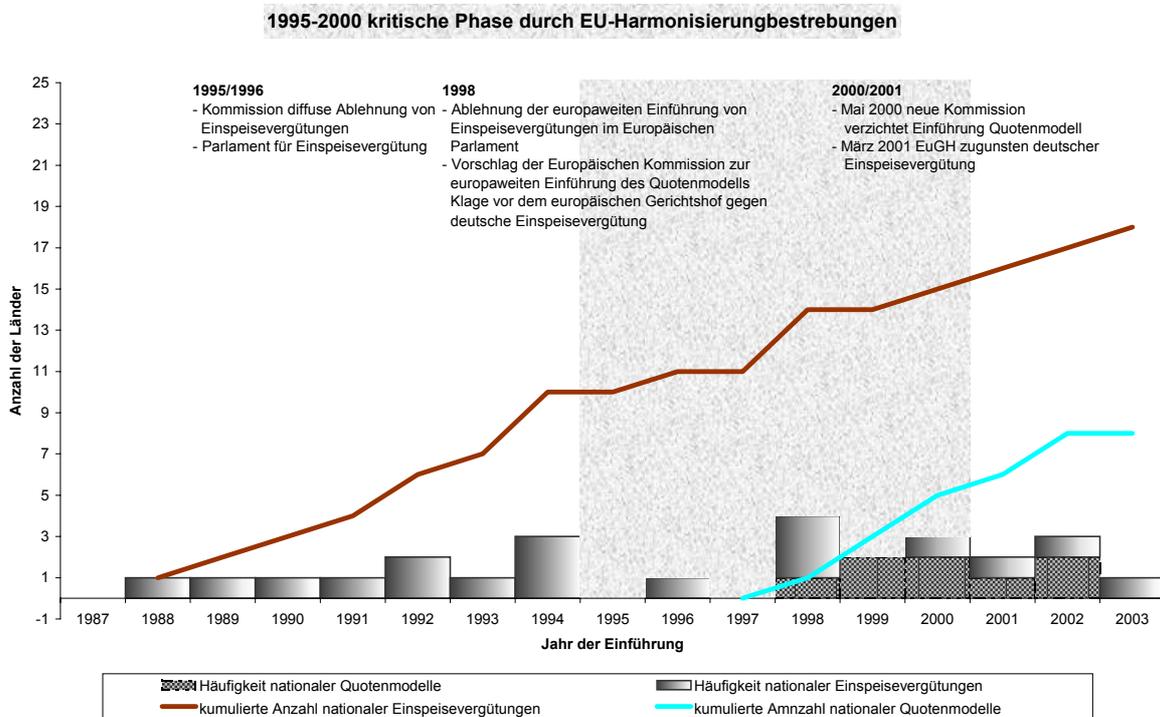
Obwohl die EU als wirtschaftlicher und politischer Integrationsraum und als spezielles institutionelles Setting einen besonderen Nährboden für Vorreiterpolitik zu bieten hat (Heritier et al. 1996; Lieferink & Andersen 1998), legen die genannten Beispiele es nahe, unter bestimmten Bedingungen von einer Tendenz des Ausbremsens horizontaler Diffusionsprozesse zwischen EU-Ländern auszugehen. Das vorrangig benannte Motiv des „regulativen Wettbewerbs“ im „Heritierschen“ Sinne - die Reduktion von Anpassungskosten, äußert sich eben nicht nur durch unilaterale Einführungen, um eigene Modelle auf europäische Ebene zu transportieren, sondern auch - und in den hier erwähnten Fällen vorrangig - durch nationales Abwarteverhalten.

Inwieweit sich derartige Wirkungen von Modellbildungen auf internationaler Ebene außerhalb des besonderen institutionellen und politischen Settings der EU auch nachzeichnen lassen, ist eine offene Frage von zentraler Forschungsrelevanz, ist doch bisher in der Forschung eher davon ausgegangen worden, dass die Existenz eines

Modells, d.h. das Vorhandensein eines bestimmten, als auf andere Staaten übertragbar anerkannten (nationalen) Designs

einer politischen Innovation, Diffusionsprozesse beschleunigt (vgl. Di Maggio & Powell 1991; Radaelli 2000).

Abb. 3: Vergleich der Ausbreitungen von Einspeisevergütungen und Quotenmodellen für Strom aus erneuerbaren Energien



Quelle: Daten und Informationen übernommen aus Busch & Jörgens 2004 und Busch 2003

2.3 Wechselwirkung mit anderen Konvergenzmechanismen

Bei mehreren der untersuchten Ausbreitungsverläufe umweltpolitischer Innovation konnte die Wirkung verschiedener Konvergenzmechanismen identifiziert werden. Neben dem bereits beschriebenen speziellen Harmonisierungsmechanismus, der innerhalb der EU zur Angleichung umweltpolitischer Regelungsmuster führt, zeigte sich auch, dass Diffusion im Vorfeld, im Schatten oder alternativ zur globalen Steuerung durch internationale Kooperation stattfindet. Internationale Kooperation, in denen Staaten auf Verhandlungswege Institutionen kreieren, gilt neben der Diffusion als eine zentrale Ursache globaler Konvergenz umweltpolitischer Regelungs-

muster. Die relative große Anzahl von Umweltpolitikinnovationen, deren Ausbreitung über einen langen Zeitraum mittels des policy monitorings erfasst wurde, erbrachte überzeugende Belege: "Institutions do matter" - sogar jenseits des Effektivitätskriteriums „Sanktionierbarkeit der Abweichung von der kooperativen Lösung“. Internationale Institutionen, mittels derer Staaten ihre Interaktionen durch Regeln und Normen festlegen, unterscheiden sich im Ausmaß ihrer Verbindlichkeit (vgl. u.a. Martin & Simmons 1998; Botcheva & Martin 2001). Dementsprechend wird hier auch hinsichtlich unterschiedlicher Typen internationaler Institutionen unterschieden.

Diffusion im Schatten intergovernmentaler Verhandlungen (hard law)

Einerseits legt die Analyse der Ausbreitungsverläufe nahe, dass Diskussionen um die Etablierung umweltpolitischer Regime – Institutionen also, die bindende und sanktionierbare Verpflichtungen für die teilnehmenden Staaten implizieren – Diffusionsprozesse auslösen können. Es ist also bereits der Schatten zukünftiger internationaler Vereinbarungen, der nationale Politikinnovationen und deren Verbreitung durch kompetitive Politikdynamiken auslösen kann. Die Etablierung intergovernmentaler Verhandlungsarenen und/oder themenspezifischer internationaler Bürokratien sind wichtige institutionelle Rahmenbedingungen dafür, dass umweltpolitische Alleingänge von Pionierländern Diffusionsprozesse komplementär zu, als Ersatz für oder als Vorläufer von Harmonisierungsbestrebungen auf der zwischenstaatlichen Ebene (OECD, EU, WTO etc.) auslösen. Diese formalen Institutionen bieten die institutionellen Plattformen für politische Unternehmer umweltpolitischer Vorreiterstaaten. Darüber hinaus erweitern diese themenspezifischen Verhandlungsarenen die Zeithorizonte der beteiligten Akteure, indem zukünftige Gemeinschaftslösungen antizipierbar werden, aber auch unspezifischer normativer Handlungsdruck aus diesen Institutionen erwächst. Tatsächlich decken sich hier unsere Erkenntnisse und Interpretationen mit den Ergebnissen neuer Regimetheorie und empirischer -forschung (vgl. Underdal 2002: 460).

Belege für diese Wirkung von Regimebildungsprozessen offenbart die Fallstudie zur Ausbreitung von Energie/CO₂-Steuern (Tews 2002b). Die Tatsache, dass in allen skandinavischen Ländern diese Steuern

als Instrumente zur Gewährleistung der Zielerreichung nationaler CO₂-Emissionsminderungen eingeführt worden waren, bevor es überhaupt eine internationale Vereinbarung dazu gab – d.h. vor der Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention –, lenkt das Augenmerk auf das strategische Verhalten von Vorreiterländern in Form von Antizipation und Einflussnahme auf zukünftige Ergebnisse internationaler Vertragsspiele durch konkrete nationale Pionierpolitik. Es waren nicht vorliegende Verhandlungsergebnisse – die ja auch keinesfalls eine Energiebesteuerung vorsahen –, sondern bereits der Schatten zukünftiger internationaler Vereinbarungen der nationale Vorreiterpolitik und Diffusionsprozesse stimulierte. Das ist eine Wirkung internationaler Regime, die in der Literatur bisher eher unberücksichtigt blieb.

Die Fallstudie zur Ausbreitung von Umweltzeichen (Kern et al. 2002) zeigt darüber hinaus, dass eine Ursache für die Entwicklung des FSC-Labels – einer durch nichtstaatliche Agents der Diffusion getragene und verbreitete Politikinnovation zur Zertifizierung von Wäldern – das Scheitern eines internationalen Regimes (internationale Waldkonvention) war.

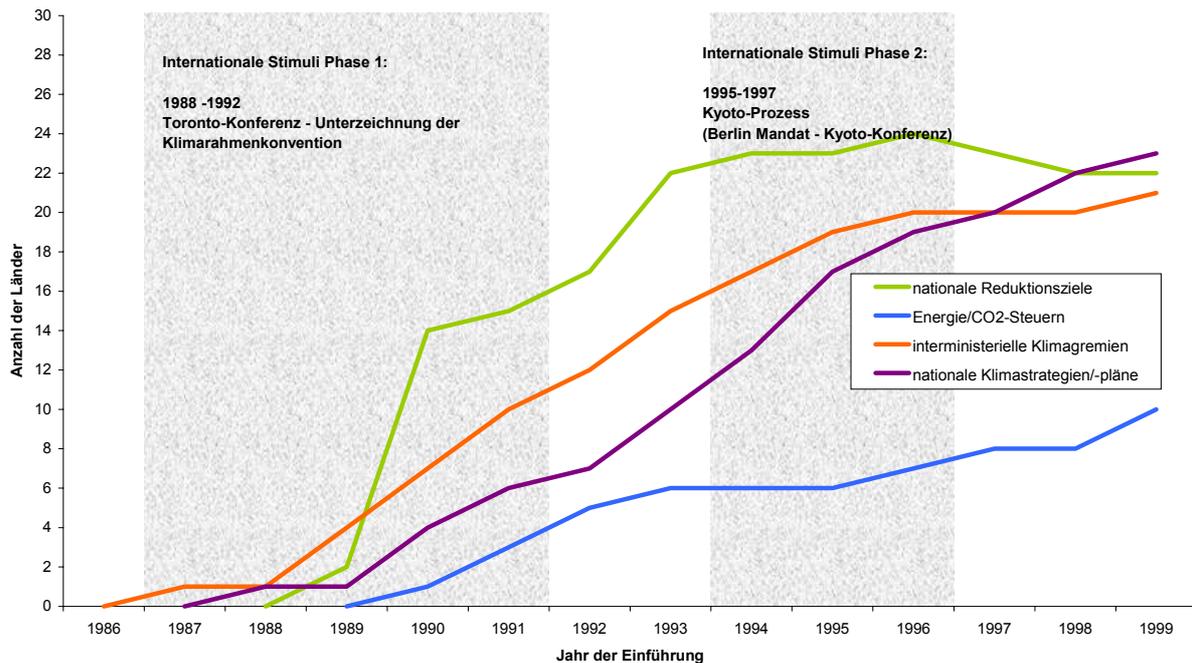
Diffusionswirkung schwacher internationaler Institutionen (soft law)

Andererseits deuten die Ergebnisse unserer Studien auf die Wirkung sogenannter schwacher internationaler Vereinbarungen. „Soft Law Agreements“ oder „Quasi-Regime“, sind internationale Vereinbarungen über Prinzipien oder Ziele ohne internationale Rechtsbindung und ohne starke Sanktionsmechanismen (vgl. u.a. Sand 1990; Botcheva & Martin 2001). Sie sind häufig in Form von Deklarationen oder Chartas vereinbart und enthalten Leitlinien

über adäquates Verhalten von Staaten in Bezug auf bestimmte anerkannte globale bzw. regionale Risiken. Sie werden zunehmend als flexibles Instrument internationaler Umweltpolitik komplementär zu oder als Vorform von sogenannten „hard laws“ eingesetzt. Sie erlangen ihre Kraft

vor allem dadurch, dass internationale Organisationen und/oder transnationale nicht-staatliche Netzwerke diese internationale Norm zum Maßstab für Benchmarking-Praktiken und/oder als externe Legitimationsstütze für gesellschaftlichen Druck auf nationale Regierungen nutzen.

Abb. 4: Diffusion im Schatten internationaler Institutionen



Quelle: eigene Datenerhebung, Daten zu CO₂-Steuern übernommen aus Busch & Jörgens 2004

Die Agenda 21, die „global consensus and political commitment at the highest level on development and environment cooperation“ (aus der Präambel Agenda 21) reflektiert, sowie die Rio-Deklaration sind Beispiel derartiger „soft-law agreements“, deren Wirkung in unseren empirischen Studien belegt werden kann. So stimulierten die Agenda 21 die Entwicklung nationaler Umweltpläne entscheidend (vgl. Jörgens 2003), die Rio-Deklaration, insbesondere Prinzip 10, trug zu einem überwältigenden Ansteigen der Einführung nationaler rechtlich verbindlicher Zugangsrechte zu umweltrelevanten Informationen bei (vgl. Tews et al. 2003). Das Toronto-

Ziel von 1988 – die CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2005 um 20% zu reduzieren – ebenfalls nur eine konsensbasierte Empfehlung der Konferenz, deren Verabschiedung durch Klimaforscher und transnationale NGOs forciert wurde – stimulierte eine Vielzahl nationaler klimapolitischer Zielformulierungen, teilweise mit identisch hoher oder sogar höherer Zielvorgabe, weitere planerische, aber auch den Einsatz nationaler ökonomischer Instrumente.

Internationale weiche Normen bildeten zu Beginn des Prozesses der Formierung eines Klimaregimes einen entscheidenden Stimulus für die Ausbreitung nationaler klimapolitischer Instrumente, wenn auch, wie

Abb. 4 zeigt, nationale Reduktionsziele weit stärker diffundierten als nationale Energie/CO₂-Steuern. Nationale Institutiona-

lisierungsprozesse von Klimapolitik wiederum forcierten die internationale Regimebildung.

3 MIKROFUNDIERUNG DER DIFFUSIONSWIRKUNG INTERNATIONALER STIMULI

Im Folgenden sollen unsere Ergebnisse in Bezug auf die Wirkungen internationaler Stimuli hinterfragt werden. Dabei wird versucht, die makroanalytische Ebene mit der mikroanalytischen Ebene konzeptionell zu verbinden. Die Verbindung zwischen unabhängiger (internationale Stimuli) und abhängiger Variable (Diffusionswirkung) – jeweils Beobachtungen auf der Makroebene – wird über die Frage zu beantworten versucht, wie die internationalen Stimuli in Motivationen nationaler Entscheidungsträger übersetzt werden?

Keine der im Folgenden angeführten Motivationsannahmen ist im Rahmen dieses Forschungsprojektes empirisch hinreichend überprüft worden. Diese Systematisierung auf Basis theoretischer Überlegungen bildet aber eine Grundlage für Plausibilitätsinterpretationen zu den beobachteten Zusammenhängen zwischen internationaler Kommunikation einer politischen Innovation oder des ihr zugrundeliegenden Problems und Beobachtungen zu entsprechenden Ausbreitungsverläufen einzelner oder mehrerer Innovationen. Darüber hinaus kann sie als Ausgangspunkt für weiterführende Forschungen fruchtbar gemacht werden.

Die Ursachen, warum sich nationale Entscheidungsträger an den Erfahrungen anderer orientieren, können in vier sich zum Teil überlappende Motivationstypen unterteilt werden:

Unsicherheit: ist die fundamentale Ursache, warum sich politische Entscheidungsträger an Erfahrungen anderer orientieren

und diese in ihren Entscheidungsprozess integrieren. Erfahrungen anderer liefern Orientierungshilfen und Sicherheit in einer unsicheren Welt (Di Maggio & Powell 1991).

Kostenreduktion: Die aus der ökonomischen Verhaltenstheorie bekannten „informational cascades“ (Bikchandani et al. 1992; Hirshleifer 1995) beschreiben die *Rationalität* von Imitationsverhalten, da aus der Beobachtung des Verhaltens anderer Transaktionskosten der Informationsbeschaffung gesenkt und Sicherheit in Bezug auf den Wert der Informationen geliefert wird. Im Gegensatz zu Imitationsverhalten „Herding“ als Variante rationalen Verhaltens unter Bedingung der Unsicherheit, argumentieren Rose und weitere Vertreter der britischen Policy-Transferforschung (Rose 1991; Evans & Davies 1999; Dolowitz & Marsh 2000), dass politische Entscheidungsträger aus den Erfahrungen anderer Länder *lernen*, und die Abkürzungen im Entscheidungsfindungsprozess durch Verarbeitung der Erfahrungen anderer nicht nur zu Imitationsverhalten führen, sondern auch kognitiven Wandel umfassen. Dies schließt unter anderem die Kostenreduktion in Form einer Vermeidung von Misserfolgen ein (Colinsk 1980), was durch Lernen aus Fehlern anderer und/oder der Nachahmung erfolgreicher Beispiele realisiert wird.

Internationale Reputation: „Worldly wisdom teaches that it is better for reputation to fail conventionally than to succeed unconventionally“ (Keynes 1936:158). Die Sicht, dass Staaten eingebettet sind in ein dichtes Netzwerk transnationaler und internationaler

Beziehungen und dies die Wahrnehmung ihrer Rolle in dieser Welt formt, führt zu permanentem Anpassungsverhalten, um die soziale Akzeptanz bzw. Reputation im internationalen System zu maximieren (Finnemore 1996). Reputationsmaximierung ist ein zentraler Anreiz, sich am Verhalten der als erfolgreich betrachteten Vorbilder zu orientieren, unabhängig davon, ob sich die Performance der eigenen Handlungsfähigkeit verbessert (Di Maggio & Powell 1991):

Nationale Legitimation von Politikwandel: Der Verweis nationaler Entscheidungsträger, sich am Vorbild anderer Staaten oder an internationalen Empfehlungen zu orientieren – eine diskursive Methode, die im politischen Geschäft häufig zu beobachten ist – dient darüber hinaus der Legitimierung politischer Maßnahmen im einheimischen Interessenkampf und als externe Legimitationsstütze für politische Maßnahmen mit unsicherer Wirkung (Bennett 1997).

Diese mikroanalytischen Begründungsmuster für das Orientieren an den Erfahrungen anderer bieten einen vernünftigen Ausgangspunkt zur Klärung der Frage, warum die Institutionalisierung des Politiktransfers durch internationale Organisationen oder internationale Normen das Makrophänomen Diffusion hervorbringen kann.

Zwischen den Bedürfnissen nationaler Entscheidungsträger und den Angeboten internationaler Organisationen herrscht Komplementarität. Denn internationale Organisationen bieten nicht nur Wissen und Informationen, sondern sogenannte Meta-Standards (Reinicke & Deng 2000) oder Modelle, basierend auf nationalen „good“ oder „best practices“. Modelle sind eine wesentliche Voraussetzung für Nach-

ahmung. Nun wird eine nationale Praktik nicht automatisch zum Modell. Diesen Status kann sie nur erlangen, wenn andere ihr dieses Attribut verleihen. Diesen Service können internationale Organisationen durch ihre systemischen Vergleiche nationaler umweltpolitischer Performanz und ihre auf eine *breit geteilte Norm* bezogenen Benchmarking-Aktivitäten bieten (vgl. Tews et al. 2003). Bei Vorliegen eines Modellangebotes können unter Umständen (abhängig von der Innovation) schnellere Ausbreitungsverläufe beobachtet werden. Induzieren diese Modellangebote jedoch Konflikte mit bereits sich ausbreitenden alternativen Modellen, sinkt die Wahrscheinlichkeit für Nachahmungsverhalten, da die Existenz mehrerer Handlungsalternativen erneut Unsicherheiten induziert (Di Maggio & Powell 1991). Im Fall von Umweltplänen und Strategien für nachhaltige Entwicklung gab es diese Modellzuschreibung an nationale Praktiken. Der Niederländische Umweltplan diente u.a. als Vorlage für das 5. Umweltaktionsprogramm der EU (vgl. Busch & Jörgens 2004). Für Mittel- und Osteuropa war es die polnische Nationale Umweltpolitik, die durch das REC, die UNECE und die OECD als Modell für andere osteuropäische Transformationsländer kommuniziert wurde (vgl. Tews et al. 2003).

Die im Zuge der Globalisierung gewachsenen horizontalen und vertikalen Verflechtungen sowohl in ökonomischer, politischer als auch in sozietales Hinsicht bieten ein hohes Potential für Wettbewerbsdynamiken zwischen Staaten. Im Schatten internationaler Institutionen – bindender Regime wie nicht-bindender Quasi-Regime – können sich diese Dynamiken verstärken. Die Motive, im Schatten zukünftiger intergovernmental ausgehandelter Gemeinschaftslösungen durch nationale Vorreiter-

politik aktiv zu werden, sind weitgehend unerforscht. Die in der Literatur zu findenden Annahmen zum regulativen Wettbewerb und der Wirkung internationaler Normen, können hier zwar fruchtbar gemacht werden, bedürfen jedoch auch weiterhin einer empirischen Untersuchung.

Das Streben nach „**first-mover-Vorteilen**“ kann eine treibende Motivation politischer Entscheidungsträger sein, mit nationalen politischen Initiativen *voranzugehen*. In der Literatur gibt es zwei grundlegende Argumentationsmuster zur Beschreibung der komparativen Vorteile von Vorreiterverhalten. Die sogenannte „Porter-Hypothese“ geht davon aus, dass striktere staatliche Umweltregulierung die Wettbewerbsfähigkeit von Sektoren und Firmen verbessert (Porter & van der Linde 1995). Einerseits können Effizienzgewinne die Kosten der Anpassung an striktere Umweltstandards ausgleichen oder gar überkompensieren. Hier ist kein Auslandsnachzug notwendig, um Wettbewerbsvorteile zu erlangen. Andererseits kann striktere Umweltpolitik zu *zukünftigen* Wettbewerbsvorteilen der einheimische Industrie führen. Diese treten allerdings erst nach dem Auslandsnachzug auf und bestehen in einer Ausweitung der Märkte für jene Technologien, die aufgrund der strikteren Umweltstandards entwickelt wurden (Taistra 2001; Vogel 1997).

Die These vom regulativen Wettbewerb zwischen EU-Mitgliedstaaten geht davon aus, dass die Erwartung einer EU-Harmonisierung nationales Pionierverhalten auslöst, durch das ein politisch und technisch machbares Modell für die EU als Ganzes angeboten wird. Das Angebot eines eigenen Modells zielt darauf ab, die einheimische Verwaltung von kostspieligen Anpassungen an EU-Regelungen zu

schützen, die nicht mit den tradierten nationalen administrativen Pfaden übereinstimmen (Heritier et al. 1996). Auch hier ist also die Erwartung von komparativer Vorteile untrennbar mit der Erwartung des Nachzugs anderer Staaten verknüpft. Die Erwartungssicherheit ist erheblich größer bei bereits existierender internationaler Kommunikation möglicher zukünftiger gemeinsamer Lösungen. Dass die Schwelle, unilateral aktiv zu werden, bei Vorreiterländern ungleich niedriger liegt als bei Ländern, die abwarten, um die Sicherheit nationaler Entscheidungen zu erhöhen, ist vor allem auf nationale Faktoren und die unterschiedliche nationale Nachfrage nach politischen Lösungen zurückzuführen. Wie wichtig deren Einfluss ist, zeigten die Beobachtungen aus dem EU-Raum, die eben nur sehr selten Vorreiterverhalten, stattdessen Abwartehaltungen offenbaren – letzteres vor allem, um first-mover-Kosten zu vermeiden.

Bei sogenannten **Pusher-by-example-Motivationen** steht weniger das Erringen von „first-mover-advantages“ im Vordergrund als das Bestreben, ein hohes nationales umweltpolitisches Anspruchsniveau durch demonstrative Politik international attraktiv zu machen. Darüber hinaus kann die Demonstration eines hohen nationalen Anspruchsniveaus entscheidend sein, um Glaubwürdigkeit und Reputation zu erlangen – bei Abwesenheit struktureller Machressourcen sind dies grundlegende Bedingungen, um „Leadership“ bei internationalen Regimebildungsprozessen zu erlangen (Young 1991).¹⁰

¹⁰ In der von Oran Young getroffene Unterscheidung von Leadership-Rollen basiert die „structural Leadership“ auf asymmetrischer Abhängigkeit, wohingegen „intellectual leadership“ und „entrepreneurial leadership“ nicht zuletzt der Anerkennung anderer bedürfen.

Dynamiken, die dem regulativen Wettbewerb zwischen nationalen Jurisdiktionen entspringen, werden durch eine weitere kompetitive Dynamik unterstützt, die in der Literatur als Normwirkung internationaler Institutionen beschrieben wird (Drezner 2001; Finnemore 1996; Botcheva & Martin 2001). Schwache internationale Institutionen ohne legal bindende Wirkung können normative Kraft entfalten. Bandwagon-Effekte (Ikenberry 1990) und „Norm-Kaskaden“ (Finnemore & Sikkink 1998) sind Ausdruck einer internationalen Sozialisation von Staaten. Darüber hinaus bilden diese internationalen Normen häufig eine der zentralen Voraussetzungen für die Benchmarking-Aktivitäten internationaler Organisationen. Die Reputationssicherung kann es für nationale Entscheidungsträger erforderlich machen, politische Maßnahmen zu übernehmen, weil eine Nichteinführung die Zugehörigkeit zur Gemeinschaft umweltverantwortlicher

Staaten beeinträchtigen könnte. Ein Reputationsverlust kann zu Verlusten an internationaler Wahrnehmung, Stimmengewicht und Investitionen führen. Internationale Ziel- und Normdefinitionen dienen darüber hinaus nationalen Befürwortern einer Innovation als Bezugspunkt und Hebel, auf nationaler Ebene Gehör zu finden und Forderungen durchzusetzen.

Derartige Motivationsanalysen, die die Übersetzung internationaler Stimuli in nationale Entscheidungen untersuchen und Determinanten von nationalem Vorreiterverhalten und Nachzüglerverhalten unterscheiden können, sind eine zentrale wissenschaftliche Herausforderung an eine Diffusionsforschung, die nicht nur danach trachtet, die Prozesse, die zur Nachahmung oder zum Politiklernen führen, besser zu verstehen, sondern Aussagen treffen möchte, wie diese Diffusionsprozesse strategisch beeinflusst werden können.

4 RESTRIKTIONEN IM DIFFUSIONSPROZESS

Es gibt keinen Automatismus bei der Ausbreitung umweltpolitischer Innovationen, der sich aus der Existenz bestimmter Diffusionsmechanismen ableiten ließe. Die Charakteristika der Innovation sind eine entscheidende Variable, die die Wirkung internationaler Aktivitäten zur Verbreitung bestimmter Ansätze oder Instrumente beeinflussen. Darüber hinaus treffen internationale Stimuli auf sehr heterogene nationale Handlungskapazitäten und/oder Akteurs- und Interessenkonstellationen, die einen zusätzlichen Filter bilden.

Im Vergleich der Staaten zeigte sich, dass einige Staaten in Bezug auf die Innovationsneigung und im Übernahmeverhalten recht regelmäßige „Verhaltens“muster

aufweisen. Die von Manfred Binder getroffenen Charakterisierung als „lonely cowboys and samurais“, „gelehrige Lehrmeister“ und „schnelle Kopierer“ (Binder 2002) macht bereits deutlich, worin der zentrale Unterschied besteht: Länder unterscheiden sich in ihrer Responsivität gegenüber Einflüssen von außen. Während sogenannte „gelehrige Lehrmeister“, wie die Niederlande oder Schweden, nicht nur häufig zu den ersten Einführern einer Politikinnovationen gehören, sondern gleichfalls sehr früh im Diffusionsprozess Erfahrungen anderer Länder in die eigene Politikgestaltung integrieren, sind „Cowboys und Samurais“, wie etwa die USA und Japan, zwar häufig Ersteinführer und nie Nachzügler, aber einen großen Teil der hier untersuchten Innovationen übernahmen

sie gar nicht. Binder kommt zu dem Schluss, dass Diffusionsmechanismen keine zwangsläufige Eigendynamik besitzen. Diese Länder „sind sowohl in der Lage, sich internationalen Diffusionsprozessen zu verweigern, als auch sie anzuführen.“ (ebd.: 17). Auch dieser Befund spricht für eine stärkerer Fokussierung auf nationale Faktoren: Was erklärt derartig typische Unterschiede zwischen reichen Industrieländern? Nichtübernahmen sind offenbar nicht nur auf Kapazitätsdefizite zurückzuführen. Dem Übersetzungsprozess internationaler Stimuli in nationale politische Aktivitäten ist entscheidend mehr Aufmerksamkeit zu widmen, als dies im Rahmen dieses im Wesentlichen auf der analytischen Makro-Ebene angesiedelten Projekt möglich war. Hilfreich wird dabei sein, zwischen internationalen und nationalen Ursachen für Politikwandel zu differenzieren. Diese Unterscheidung gewinnt umso mehr an Gewicht, als auch im Vergleich der Ausbreitung verschiedener Umweltpolitikinnovationen typische Muster zu erkennen sind. Als eine Kurzformel kann festgehalten werden: je höher der politische Schwierigkeitsgrad eine Politikinnovationen – desto langsamer breitet sie sich aus.

Folgende Befunde zur Diffusionsfähigkeit umweltpolitischer Innovationen verdeutlichen, dass die Innovationscharakteristika das Bindeglied zwischen internationalen und nationalen Faktoren darstellen.

1. Die schnellste Verbreitung fanden sogenannte „weiche“ umweltpolitische Innovationen, die erst im letzten Jahrzehnt entwickelt wurden, wie Umweltpläne, Nachhaltigkeitsstrategien, Räte für nachhaltige Entwicklung und Rechte über den freien Zugang zu *Umweltinformationen*. Einerseits kann diese

schnelle Ausbreitung auf die Aktivitäten internationaler Organisationen und transnationaler Akteure zurückgeführt werden. Dies wäre jedoch nur die eine Seite der Medaille. Denn, andererseits, weisen diese Instrumente einige Charakteristika auf, die es nationalen Regierungen erleichtern, diese Innovationen zu übernehmen. Studien zu sogenannten neuen, d.h. offeneren und flexibleren umweltpolitischen Instrumenten hoben hervor, dass diese eine „possibility of escaping policy obligation“ aufweisen (Knill & Lenschow 2000). In anderen Worten, diese weichen Instrumente sind in ihrer Wirkung voraussetzungsvoll, als sie motivierter und fähiger nationaler Akteure bedürfen, die sie nutzen (vgl. Börzel 2000; Caddy 2000; Kimber 2000). Dies impliziert eine potenzielle Schwäche dieser Instrumente, substantiellen Wandel zu erzeugen, was es auf der anderen Seite offenbar jedoch erleichtert, internationale Stimuli in nationale Politikübernahmen zu übersetzen. Bei Politikinnovationen, die dem bestehenden Regelwerk additiv hinzugefügt werden können, spielen nationale Faktoren – in Form der Filterfunktion institutioneller Settings oder in Form unterstützender Akteurskonstellationen – offenbar keine große Rolle. Ein passendes Beispiel für eine solche „Normkaskade“ (Finnemore & Sikkink 1998) liefert die Ausbreitung von Umweltinformationszugangsrechten¹¹. Die glo-

¹¹ In die Analyse des Ausbreitungsmusters dieser Innovation wurden auch allgemeine Rechte über den freien Zugang zu Informationen eingeschlossen, wie sie zuerst in Schweden und Finnland und 15 Jahre später auch in den USA eingeführt wurden. Bis zum Jahre 1991 breiteten sich nur allgemeine Informationszugangsrechte aus. Sie sind vor allem aus dem Grund in die Analyse integriert worden, weil sie den aktivsten Diffusionsakteuren der umweltpolitischen Innovation – transnationalen und nationalen umweltpolitischen NGO – als die wich-

bale Verbreitung dieses Instruments beschleunigte sich unmittelbar nachdem das Thema zu Beginn der 1990er die internationale Arena und die Agenda vieler internationaler Organisation eroberte. Tatsächlich haben sogar solche Länder dieses Instrument eingeführt, die sich weder durch die Kapazität auszeichnen, derartige Informationen zu sammeln, zu organisieren und bereitzustellen, noch über leistungsfähige gesellschaftliche Umweltorganisationen verfügen (z.B. Albanien und Mazedonien). Das legt die Vermutung nahe, dass die Übernahme einer international befürworteten Politikmaßnahme *nicht in jedem Falle* durch die positive Beurteilung ihrer Wirkung durch nationale Akteure motiviert ist. Vielmehr bietet die Übernahme dieser Innovation nationalen Regierung die Chance, sich ihrer Legitimität als Mitglieder der Weltgesellschaft zu versichern (Tews et al. 2003, basierend auf Ideen von Finemore & Sikkink 1998). Derartige Übernahmekaskaden, die als Ausdruck normadäquaten Verhaltens betrachtet werden können, sind jedoch nur bei Politikmaßnahmen denkbar, deren politischer Schwierigkeitsgrad gering, bzw. die in ihrer Wirkung voraussetzungsvoll sind.

2. Die zweitschnellste Verbreitung weisen jene umweltpolitischen Instrumente auf, die über ökologische Produktqualitäten informieren, wie Umweltzeichen und Energieeffizienzlabel. Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure und internationale Handelsdynamiken hatten den ent-

scheidenden Einfluss auf die Ausbreitung dieser produktbezogenen Instrumente. Grenzüberschreitender Handel kann als Transmissionsriemen für derartige Umweltpolitikinnovationen betrachtet werden, je stärker Konsumentenverhalten durch ökologische Präferenzen motiviert ist. Letztere sind entscheidend durch die Aktivitäten nationaler und transnationaler nichtstaatlicher Umweltorganisationen geformt worden (vgl. Kern et al. 2002). Mit dem Anwachsen ökologischer Bedenken in den OECD-Ländern und zunehmend auch in den Ländern Mittel- und Osteuropas nahmen nationale Einführungen dieser freiwilligen ökologischen Kennzeichnungsverfahren zu, da die Auszeichnung einheimischer Produkte mit ökologischen Gütesiegeln Marktanteile sichert. Internationale Organisationen, die in der Anfangsphase keine Rolle in diesem Diffusionsprozess spielten, versuchten später in stärkerem Maße Einfluss zu nehmen. Da nationale Kennzeichnungsverfahren Gütesiegel für global gehandelte Produkte vergeben, sind die internationalen Aktivitäten in starkem Maße auf eine Vereinheitlichung und/oder die wechselseitige Anerkennung ausgerichtet. Diese Harmonisierungsprozesse zeigten sich innerhalb der EU, die ein europaweites Umweltzeichen einführte. Im internationalen Bereich strebt die International Standard Organisation nach harmonisierten Gütekriterien. So lässt sich auch der Verbreitungsprozess dieser beiden Innovationen als eine Kombination von Politikdiffusion und internationaler Harmonisierung charakterisieren.

3. Andere Innovationen wurden seit Jahrzehnten von Wissenschaftlern und einflussreichen internationalen Organisatio-

tigsten Benchmarks dienten. Erst ab 1991 breiteten sich Zugangsrechte zu Umweltinformationen als umweltpolitisches Steuerungsinstrument aus (vgl. Tews et al. 2003: 588-592).

nen befürwortet. Trotzdem wurden sie nur langsam von einer kleinen Gruppe von Ländern eingeführt. Bei diesen Innovationen muss davon ausgegangen werden, dass nationale Faktoren einen entscheidenden Einfluss auf deren Übernahme haben. Redistributive Maßnahmen, wie z.B. Energie/CO₂-Steuern, sind hochgradig konfliktuell. Ihr politischer Schwierigkeitsgrad ist erheblich, da ihre nationale Einführung der „Argumentations“logik des regulativen Wettbewerbes um Produktions- und Standortkosten unterworfen ist. Unter diesen Umständen reichen auch internationale Kommunikation und wissenschaftliche Bewertungen ihrer ökologischen Wirksamkeit nicht aus, ihre schnelle Diffusion zu bewirken. So sind es europäische Länder aus der Gruppe der „gelehrigen Lehrmeister“, die als erste diese schwierige Innovation national einführen. Die Fallstudie zeigt, dass politische Faktoren, wie Elitenkonsens und Strategiemanagement sowie breite Koalitionsbildung und Mobilisierung aller möglicher gesellschaftlichen Nutznießer dieser marktwirtschaftlichen Instrumente, von herausragender Bedeutung für die Einführung dieser Innovationen sind. Der Vergleich erfolgreicher und missglückter politischer Anstrengungen der nationalen Einführung von Energie/CO₂-Steuern zeigt, dass diese politischen Prozessvariablen Erfolg stärker determinieren als strukturelle politisch-institutionelle oder ökonomische Variablen (vgl. Tews 2002b).

Um die Erfolgsaussichten der Steuerung von Diffusionsprozessen durch internationale Transferinstitutionen oder Vorreiterstaaten zu erhöhen, ist also die nationale

Ebene und deren Verbindung zur globalen stärker zu berücksichtigen. Auf nationaler Ebene müssen die für die Einführung der Innovationen relevanten Akteure, ihre Einbindung in transnationale Kommunikationsnetzwerke und ihre relativen Macht- und Handlungsressourcen aufgedeckt werden, um die für Diffusionsprozesse entscheidenden Verbindungen zwischen internationaler und nationaler Ebene zu erfassen und zu beeinflussen. Darüber hinaus ist der Blick auf nationale administrative Strukturen und Stile sowie pfadabhängige Politikentwicklungen zu richten. Denn der durch Diffusionsprozesse ausgelöste Prozess der Angleichung umweltpolitischer Regelungsmuster hebt die Divergenz nationaler Ausgestaltungen dieser Instrumente und Handlungsmuster nicht auf. Nationale institutionelle Traditionen und administrative Handlungsroutinen machen Anpassungen erforderlich und sinnvoll. Divergenzen im nationalen Design oder im präferierten Implementationsansatz sind damit Ausdruck von *Politiklernen*. Gerade bei Politikinnovationen, die an historisch gewachsene nationalstaatliche Aufgabenbereiche nicht nur andocken, sondern integriert werden müssen, ist Divergenz zwischen den nationalen politischen Problemlösungen wahrscheinlich. So ist es z.B. im Bereich der ökologisch motivierten Besteuerung oft schwierig, Praktiken anderer Länder als Modellvorlage zu wählen. Divergenzen entstehen im übrigen auch dadurch, dass Vorreiter über den Stand der Diffusion erneut hinausgehen.

Die Unterschiede in der Diffusionsfähigkeit umweltpolitischer Innovationen lassen nur eine weiterführende Schlussfolgerung zu: *Die Ansprüche an eine Agency variieren in Abhängigkeit der Innovationscharakteristika*. So wäre einerseits dort, wo neue umweltpolitische Regelungsmuster in Berührung oder

gar Konflikt mit tradierten Pfaden administrativer und politischer Entwicklung geraten, von strikten und engmaschigen Modellvorgaben abzusehen. Stattdessen wäre einerseits stärker auf den Transfer von Grundprinzipien und Leitlinien zu setzen, der es nationalen Akteuren ermöglicht, diese in ihren nationalen Kontext zu übersetzen und die nötigen Anpassungen vorzunehmen. Hinreichend ist das jedoch nicht. Zusätzlich sollten Transferinstitutionen als Netzwerkmanager (Reinicke & Deng 2000) fungieren, indem sie relevante nationale Akteure aktivieren und mobilisieren, um die Einführung bestimmter politischer Innovationen gezielt zu beeinflussen. Gerade letzteres ist eine entscheidende Bedingung zur Gewährleistung der Erfolgsaussichten erzwungener Politiktransfers (z.B. Übernahme des umweltpolitischen Acquis der EU durch Beitrittsstaa-

5 FORSCHUNGSPERSPEKTIVEN

Ein zentraler Beitrag, den dieses explorative Forschungsvorhaben erbracht hat, liegt ohne Zweifel im Aufdecken neuer Forschungsperspektiven. Hier soll stichpunktartig der bereits erwähnte Forschungsbedarf zusammengefasst werden.

Das Forschungsprojekt lieferte eine Reihe von empirischen Befunden für Ausbreitungsprozesse umweltpolitischer Innovationen, die sowohl die vergleichende Staatstätigkeitsforschung als auch Theorien Internationaler Beziehungen bereichern können. Es bietet insbesondere aus der systematischen Beobachtung von Makrophänomenen eine Fülle von Plausibilitätsannahmen für politisches Lernen im Raum, Nachahmungsverhalten von Staaten und Ausbreitungskaskaden bestimmter umweltpolitischer Innovationen. Damit werden wichtige Ansatzpunkte geliefert für

ten), die Resultat asymmetrischer Machtbeziehungen und nicht durch die Politikimporteure motiviert sind (Tews 2002c).

Die Kreation derartiger transnationaler Netzwerke bietet darüber hinaus eine strategische Chance für proaktive nationale Vorreiterpolitik, deren Erfolg davon abhängt, was in anderen Ländern passiert: „If leaders find that their success nationally depends in part on what happens in other countries, this is sufficient to justify the creation of transnational networks.“(Rose 2000:5).

Es ist anzunehmen, dass Transferinstitutionen nur auf diese Weise gewährleisten können, dass Diffusionsprozesse nicht nur zu einer Angleichung auf dem Papier – in Form ähnlich etikettierter nationaler Gesetze – führen, sondern Diffusionsprozesse auch die Performanz nationaler umweltpolitischer Steuerung global erhöhen.

tieferegehende Forschungsfragen zur strategischen Beeinflussung derartiger Prozesse durch verschiedene Akteure in der globalen Arena.

Eine zentrale Herausforderung ist es, die im Wesentlichen auf der makroanalytischen Ebene gefundenen Erkenntnisse in ein Forschungsdesign zu transformieren, das eher auf meso- und mikroanalytischer Ebene angesiedelt ist. Dabei sollten Fragen, die die *Verbindung* zwischen nationaler und internationaler Ebene thematisieren, im Vordergrund stehen:

1. Nationale Responsivität

Zentral ist die Frage der Übersetzung internationaler Stimuli in nationale Entscheidungen: Warum gehen Akteure verschiedener Nationalstaaten unterschiedlich responsiv mit internationalen Stimuli um? Ohne Zwei-

fel ist hier ein Forschungsdesign, das die Motivationen der Akteure und die filternde Wirkung nationaler struktureller und prozessualer Determinanten von Politikerergebnissen im Rahmen von Fallstudien in den Mittelpunkt der Untersuchung rückt, erforderlich.

2. Erfolg von Politikdiffusion/-transfer

Dem Makroansatz der Diffusionsforschung entsprechend, hat das vorliegende Forschungsvorhaben aus Sequenzen nationaler Politikeinführungen auf Mechanismen der Verbreitung im internationalen System geschlossen. Der Frage nach Erfolg oder Misserfolg der transferierten Politik konnte im Rahmen dieses methodischen Designs daher kein Augenmerk geschenkt werden. Unterscheidungen zwischen „deep“ und „superficial policy adoptions“ (Berry & Berry 1999), d.h. unterschiedlichen qualitativen Ausprägungen von Politikübernahmen wurden nicht getroffen. Daher ist in weiterführenden Forschungen zu prüfen, in welchem Verhältnis unterschiedliche Diffusionsmechanismen oder Transfertypen zum Erfolg, d.h. zur Verbesserung der Performanz nationaler umweltpolitischer Steuerung stehen. Eine Möglichkeit, dies zu untersuchen, wäre eine Ex-post-Evaluation der diffundierenden Politik in Form einer Wirkungsanalyse in verschiedenen nationalen Kontexten, die konsequenterweise immer Bezug zu jenen Faktoren und Mechanismen nehmen muss, die den Prozess des Transfers beeinflussten. Damit wird der Frage des Beitrages von Politikdiffusion am globalen Wandel in weit größerem Maße gerecht, als dies im Rahmen eines Makroansatzes geschehen kann.

3. Vorreiterpolitik bei globalen Risiken

Das Forschungsvorhaben hat gezeigt, dass Ausbreitungsprozesse politischer Innovationen stattfinden und bestimmte kompetitive Dynamiken Politikübernahmen aus dem Ausland hervorrufen. Von besonderer Bedeutung ist die Erkenntnis, dass Diffusionsprozesse im Vorfeld, im Schatten oder aber auch nach dem Scheitern intergovernmentaler Verhandlungen zum koordinierten Management globaler Risiken stattfinden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern Diffusionsprozesse komplementär oder in Ergänzung zu Regimebildungsprozessen betrachtet und durch internationale Transferinstitutionen und/oder nationale Vorreiterpolitik politisch forciert werden können. Das globale Management von Risiken scheitert häufig an der Logik des intergovernmentalen Verhandlungsspiels bzw. führt zu suboptimalen Ergebnissen. Unilateralismus – d.h. nationale Vorreiterpolitik – und deren Diffusion kann einen alternativen Ausgangspunkt im Management globaler Risiken bilden. Bedingungen dieses Typs globaler Governance aufzudecken, ist ein zentraler Forschungsschwerpunkt, dem sich die Forschungsstelle für Umweltpolitik u.a. als Konsequenz der Ergebnisse des vorliegenden Projektes verschrieben hat. Bedingungen und Grenzen nationaler Vorreiterpolitik zu identifizieren, erfordert die Berücksichtigung beider ihrer Dimensionen, die nationale Innovationskapazität und die internationale Kommunikation, um den Auslandsnachzug zu gewährleisten. Durch diese Forschungsperspektive lassen sich Optimierungsempfehlungen für eine strategische Vorreiterpolitik ableiten. Für ein dementsprechendes Forschungsprojekt zur nationalen Vorreiterpolitik im Klimaschutz hat die VolkswagenStiftung im Dezember 2002 bereits ihre finanzielle Förderung bewilligt.

4. Agency-Optimierung

Alle diese Fragen zielen auf eine Optimierung der „governance by diffusion“ (Kern 2000). Governance impliziert eine strategische Beeinflussung dieser Prozesse durch verschiedene Akteure auf verschiedenen Ebenen. Unsere Ergebnisse zeigen, dass die institutionalisierte Kommunikation politischer Innovationen häufig diffusionsfördernd, unter Umständen aber auch diffusionshemmend sein kann. Untersuchungen zur Wirkung induzierter Modellkonkurrenz durch Aktivitäten internationaler Transferinstitutionen können wichtige Erkenntnisse für eine Verbesserung der Wirkung von Agency im Diffusionsprozess liefern und internationale Organisationen vor unintendierten hemmenden Effekten auf die Herausbildung nationaler umweltpolitischer Kapazitäten schützen.

Im Kontext der Verbesserungen der Effekte intendierter Kommunikation und Verbreitung innovativer Politikansätze ist darüber hinaus in stärkerem Maße den Komplementaritäten zwischen den Handlungsressourcen und Kommunikationsmodi nichtstaatlicher und staatlicher Akteure (vgl. Kern et al. 2002; Tews 2002a) Rechnung zu tragen. Der Beitrag von NGOs, sozialen Bewegungen und einer globalen civil society an Prozessen des sozialen Lernens, die über einen Wandel von Werten und Problemwahrnehmungen dramatischen Einfluss auf internationale umweltpolitische Governance nehmen können, ist zwar durchaus anerkannt, allerdings ist sein Einfluss auf den globalen Politikwandel bisher nur unzureichend verstanden.

LITERATUR

- Bass, Frank (1969): A New Product Growth Model for Consumer Durables. *Management Science*, 15: 215-27.
- Bennett, Colin J. (1997): Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability. *Governance* 10,3: 213-33.
- Berry, Frances Stokes & Berry, William D. (1999): Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: Paul A. Sabatier (Hg.), *Theories of the Policy Process*. Boulder/Oxford: 169 - 200.
- Bikchandani, Sushil, Hirshleifer, David & Welch, Ivo (1992): A Theory of Fads, Fashion, Custom, and Cultural Change as Informational Cascade. *Journal of Political Economy* 100: 992-1026.
- Binder, Manfred (2002): *Umweltpolitische Basisinnovationen im Industrieländervergleich. Ein grafisch-statistischer Überblick*. FFU-report 06-2002, Forschungsstelle für Umweltpolitik/FU Berlin, <http://www.fu-berlin.de/ffu/>.
- Botcheva, Liliana & Martin, Lisa L. (2001): Institutional Effects on State Behavior: Convergence and Divergence. *International Studies Quarterly* 45: 1-26.
- Börzel, Tanja A. (2000): Improving compliance through domestic mobilisation? New instruments and effectiveness of implementation in Spain. In: Christoph Knill & Andrea Lenschow (Hg.), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*. Manchester, New York: Manchester University Press, 223 - 250.
- Busch, Per-Olof (2003): *Die Diffusion von Einspeisevergütungen und Quotenmodellen: Konkurrenz der Modelle in Europa*. FFU-report 03-2003, Forschungsstelle für Umweltpolitik/FU Berlin, <http://www.fu-berlin.de/ffu/>.
- Busch, Per-Olof & Jörgens, Helge (2004): *Globale Diffusionsmuster umweltpolitischer Innovationen*. FFU-Report (forthcoming), Forschungsstelle für Umweltpolitik/FU Berlin, <http://www.fu-berlin.de/ffu/>.
- Caddy, Joanne (2000): Implementing of EU Environmental Policy in Central European Applicant States: the case EIA. In: Christoph Knill & Andrea Lenschow (Hg.), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*. Manchester, New York: Manchester University Press, 197 - 221.
- Colinsk, John (1980): Costly Optimizers versus Cheap Imitators. *Journal of Economic Behavior and Organization* 1: 275-93.
- Di Maggio, Paul & Powell, Walter W. (1991): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: Paul Di Maggio & Walter W. Powell (Hg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: 63 - 82.
- Dolowitz, David & Marsh, David (2000): Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance* 13,1: 5-24.
- Drezner, Daniel D. (2001): Globalization and Policy Convergence. *International Studies Review*, 3: 53-78.
- European Commission (1998): *Electricity from renewable energy sources and the internal electricity market*. Working Paper of the European Commission, Brussels.
- Evans, Mark & Davies, Jonathan (1999): Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective. *Public Administration* 77,2: 361-85.
- Finnemore, Martha (1996): Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism. *International Organization* 50: 325-47.
- Finnemore, Martha & Sikkink, Kathryn (1998): International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization* 52,4: 887-917.

- Heritier, Adrienne, Knill, Christoph & Mingers, Susanne (1996): *Ringling the Changes in Europe. Regulatory Competition and the Transformation of the State*. Berlin: de Gruyter.
- Heritier, Adrienne, Mingers, Susanne, Knill, Christoph & Becka, Martina (1994): *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein Regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hirshleifer, David (1995): The Blind Leading the Blind: Social Influence, Fads, and Informational Cascades. In: Mariano Tommasi & Kathryn Ierulli (Hg.), *The New Economics of Human Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 188 - 215.
- Ikenberry, John G. (1990): The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning, and 'Policy Bandwagoning'. In: Ezra Suleiman & John Waterbury (Hg.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder: Westview Press, 88 - 110.
- Jänicke, Martin & Weidner, Helmut, Hg. (1997): *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity Building*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.
- Jörgens, Helge (2003): *Governance by Diffusion - Implementing Global Norms through Cross-national Imitation and Learning*. FFU-report 07-2003, Forschungsstelle für Umweltpolitik/FU Berlin, <http://www.fu-berlin.de/ffu/>.
- Kern, Kristine (2000): *Die Diffusion von Politikinnovationen. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kern, Kristine (2001): Konvergenz umweltpolitischer Regulierungsmuster durch Globalisierung. Ursachen und Gegentendenzen. In: L.-H. Röller & C. Wey (Hg.), *Die Soziale Marktwirtschaft in der neuen Weltwirtschaft*. Berlin: WZB Jahrbuch 2001, 327 - 350.
- Kern, Kristine, Kissling-Näf, Ingrid, unter Mitarbeit von Koenen, Stefanie, Landmann, Ute, Löffelsend, Tina & Mauch, Corine (2002): *Politikkonvergenz und Politikdiffusion durch Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen. Ein internationaler Vergleich von Umweltzeichen*. FS II 02-302, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, <http://www.wz-berlin.de>.
- Keynes, John Maynard (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- Kimber, Cliona (2000): Implementing European environmental policy and the directive on access to environmental information. In: Christoph Knill & Andrea Lenschow (Hg.), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*. Manchester, New York: Manchester University Press, 168 - 196.
- Knill, Christoph & Lenschow, Andrea (2000): On deficient implementation and deficient theories: the need for an institutional perspective in implementation research. In: Christoph Knill & Andrea Lenschow (Hg.), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*. Manchester, New York: Manchester University Press, 9 - 35.
- Liefferink, Duncan & Andersen, Mikael Skou (1998): Strategies of the "green" member states in the EU environmental policy-making. *Journal of European Public Policy* 5,2: 254-69.
- Long, Bill L. OECD, Hg. (2000): *International Environmental Issues and the OECD 1950-2000. An Historical Perspective*. Paris: OECD.
- Mahajan, Vijaj & Peterson, Robert H. (1985): *Models for Innovation Diffusion*. Beverley Hills (CA): Sage.
- Martin, Lisa L. & Simmons, Beth A. (1998): Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organization* 52,4: 729-57.
- Porter, M. E. & van der Linde, C. (1995): Green and Competitive: Ending the Stalemate. *Harvard Business Review*: 120-134.
- Radaelli, Claudio M. (2000): Policy-Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. *Governance* 13,1: 25-43.

- Reiche, Danyel T. & Krebs, Carsten (1999): *Der Einstieg in die Ökologische Steuerreform. Aufstieg, Restriktionen und Durchsetzung eines umweltpolitischen Themas*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Reinicke, Wolfgang H. & Deng, Francis M. (2000): *Critical Choices. The United Nations, networks, and the future of global governance*. UN Vision project on global Public Policy Networks. Fundort: www.globalpublicpolicy.net.
- Rogers, Everett M. (1995): *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- Rose, Richard (1991): What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy* 11: 3-30.
- Rose, Richard (2000): Policy Networks in Globalization: From Local to Cosmopolitan Networking. *NIRA Review* 7,1: 5-9.
- Sand, Peter H. (1990): *Lessons learned in Global Environmental Governance*. World Resource Institute.
- Strang, David & Soule Sarah A. (1998): Diffusion in Organizations and Social Movements: From Hybrid Corn to Poison Pills. *Annual Review of Sociology* 24: 265-90.
- Taistra, G. (2001): Die Porter-Hypothese zur Umweltpolitik. *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht*, 2: 241-62.
- Tews, Kerstin (2002a): *Der Diffusionsansatz für die Vergleichende Policy-Analyse. Wurzeln und Potenziale eines Konzepts. Eine Literaturstudie*. FFU-report 02-2002, Forschungsstelle für Umweltpolitik/FU Berlin, <http://www.fu-berlin.de/ffu/>.
- Tews, Kerstin (2002b): *Die Ausbreitung von Energie/CO₂-Steuern. Internationale Stimuli und nationale Restriktionen*. FFU-report 08-2002, Forschungsstelle für Umweltpolitik/FU Berlin, <http://www.fu-berlin.de/ffu/>.
- Tews, Kerstin (2002c): Politiktransfer: Phänomen zwischen Policy-Lernen und Oktroi. Überlegungen zu unfreiwilligen Umweltpolitikimporten am Beispiel der EU-Osterweiterung. *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht* 25,2: 173-201.
- Tews, Kerstin, Busch, Per-Olof & Jörgens, Helge (2003): The diffusion of new environmental policy instruments. *European Journal of Political Research* 42,4: 569-600.
- Underdal, Arild (2002): Conclusions: Patterns of Regime Effectiveness. In: Edward L. Miles, Arild Underdal, Steinar Andresen, Jörgens Wettestad, Jon B. Skjærseth & Elaine M. Carlin (Hg.), *Environmental Regime Effectiveness. Confronting Theory with Evidence*. Cambridge, London: MIT Press, 435 - 465.
- Valente, Thomas W. (1993): Diffusion of Innovation and Policy-Decision-Making. *Journal of Communication* 43,1: 30-44.
- Vogel, David (1997): Trading up and governing across: Transnational Governance and Environmental Protection. *Journal of European Public Policy* 4,4: 556-71.
- Young, Oran R. (1991): Political Leadership and Regime Formation: on the Development of Institutions in International Society. *International Organization* 45,3: 281-308.