

Kerstin Tews

Martin Jänicke (Hrsg.)

Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen im internationalen System

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU
NIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLI
TISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHE
SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE
BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLI
TISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE
MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE
GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTS
STAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDES
TAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAH

FORSCHUNG POLITIK



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

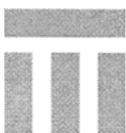
Kerstin Tews · Martin Jänicke (Hrsg.)

Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen
im internationalen System

Forschung Politik

Kerstin Tews
Martin Jänicke (Hrsg.)

Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen im internationalen System



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

1. Auflage Oktober 2005

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005

Lektorat: Monika Mülhausen / Tanja Köhler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISBN-13: 978-3-531-14830-4 e-ISBN-13: 978-3-322-80813-4

DOI: 10.1007/978-3-322-80813-4

Vorwort

Vergleichende Staatstätigkeitsforschung und Kapazitätsanalyse sind die traditionellen Untersuchungsmethoden der Forschungsstelle für Umweltpolitik an der Freien Universität Berlin (FFU). In ihren vergleichenden empirischen Studien stießen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der FFU immer häufiger auf das interessante Phänomen, dass nationale Umweltpolitikinitiativen von Pionierländern durch Regierungen anderer Länder übernommen werden. War man damit einer wenig beachteten Form der Internationalisierung von Umweltpolitik auf die Spur gekommen, die ausgehend von Nationalstaaten zu einer globalen Konvergenz nationaler umweltpolitischer Regelungsmuster führt?

Diese Frage liegt der vorliegenden explorativen Studie zugrunde. Sie erfasst sowohl das Ausmaß umweltpolitischer Angleichungsprozesse zwischen Nationalstaaten als auch deren Determinanten.

Ausgewählt wurden 22 umweltpolitische Basisinnovationen, um zu prüfen, wann welche Innovation von welchem Land eingeführt wurde. Durch dieses systematische Policy-Monitoring werden Ausbreitungsmuster umweltpolitischer Innovationen deutlich, die eine tendenzielle Angleichung der Umweltpolitik von Nationalstaaten offenbaren.

Warum aber nähern sich Staaten in ihren regulativen Mustern an? Verbindliche internationale Standards existieren bei den meisten der untersuchten umweltpolitischen Innovationen bis heute nicht. Übernehmen Staaten also freiwillig Politiken, die anderswo entwickelt wurden? Ist es allein die Kommunikation innovativer Politikansätze durch internationale und transnationale Akteure, die zu einer Konvergenz in der Umweltpolitik von Nationalstaaten führt?

Unter welchen Bedingungen derartige Prozesse der Diffusion politischer Innovationen wahrscheinlich sind, welche Mechanismen ihnen unterliegen und welche Akteure diese Dynamiken erzeugen, sind die zentralen Fragestellungen unserer Studie.

Der Volkswagenstiftung gilt unser Dank für die Förderung, ohne die wir eine so groß angelegte Untersuchung nicht hätten realisieren können. Die Fallstudie von Kristine Kern und Ingrid Kissling-Näf wurde finanziert aus Mitteln der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, der Volkswagen-Stiftung und des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung.

Kerstin Tews und Martin Jänicke

Erratum

Kerstin Tews · Martin Jänicke (Hrsg.)

Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen im internationalen System

Wiesbaden 2005, VS Verlag für Sozialwissenschaften

Durch ein technisches Versehen wurden im Inhaltsverzeichnis falsche Seitenzahlen
gedruckt.

Wir bitten, dies zu entschuldigen.

Inhaltsverzeichnis

- 1 Einleitung: Zur Untersuchung der Diffusion umweltpolitischer Innovationen 19
Martin Jänicke, Helge Jörgens und Kerstin Tews
- 2 Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen: Eckpunkte eines
Analysemodells 25
Kerstin Tews
- 3 Globale Ausbreitungsmuster umweltpolitischer Innovationen 55
Per-Olof Busch und Helge Jörgens
- 4 Umweltpolitische Basisinnovationen im Industrieländervergleich. Ein grafisch-
statistischer Überblick 195
Manfred Binder
- 5 Institutionalisierte Politiktransfer mit Nebenwirkungen: Die Ausbreitung von
Quoten und Einspeisevergütungen 233
Per-Olof Busch
- 6 Die Ausbreitung von Energie/CO₂-Steuern: Internationale Stimuli und nationale
Restriktionen 257
Kerstin Tews
- 7 Politikkonvergenz und Politikdiffusion durch Regierungs- und
Nichtregierungsorganisationen: Ein internationaler Vergleich von
Umweltzeichen 301
*Kristine Kern und Ingrid Kissling-Näf unter Mitarbeit von Stephanie Koenen,
Ute Landmann, Tina Löffelsend und Corine Mauch*
- 8 Zusammenfassung 353
Kerstin Tews

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung: Zur Untersuchung der Diffusion umweltpolitischer Innovationen	19
	<i>Martin Jänicke, Helge Jörgens und Kerstin Tews</i>	
2	Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen: Eckpunkte eines Analysemodells	25
	<i>Kerstin Tews</i>	
3	Globale Ausbreitungsmuster umweltpolitischer Innovationen	55
	<i>Per-Olof Busch und Helge Jörgens</i>	
4	Umweltpolitische Basisinnovationen im Industrieländervergleich. Ein grafisch-statistischer Überblick	97
	<i>Manfred Binder</i>	
5	Institutionalisierter Politiktransfer mit Nebenwirkungen: Die Ausbreitung von Quoten und Einspeisevergütungen	97
	<i>Per-Olof Busch</i>	
6	Die Ausbreitung von Energie/CO ₂ -Steuern: Internationale Stimuli und nationale Restriktionen	97
	<i>Kerstin Tews</i>	
7	Politikkonvergenz und Politikdiffusion durch Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen: Ein internationaler Vergleich von Umweltzeichen.....	97
	<i>Kristine Kern und Ingrid Kissling-Näf unter Mitarbeit von Stephanie Koenen, Ute Landmann, Tina Löffelsend und Corine Mauch</i>	
8	Zusammenfassung.....	97
	<i>Kerstin Tews</i>	

Detalliertes Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
Inhaltsverzeichnis	7
Detalliertes Inhaltsverzeichnis	9
Abbildungsverzeichnis.....	14
Tabellenverzeichnis	18
1 Einleitung: Zur Untersuchung der Diffusion umweltpolitischer Innovationen	19
<i>Martin Jänicke, Helge Jörgens und Kerstin Tews</i>	
2 Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen: Eckpunkte eines Analysemodells	25
<i>Kerstin Tews</i>	
2.1 Einleitung.....	25
2.2 Konzeptionelle Definition der abhängigen Variable.....	25
2.3 Ursachen von Diffusion	30
2.3.1 Basiskonzepte der Diffusionsforschung	30
2.3.1.1 Interaktionsmuster – Differenzierung von Kommunikationskanälen	30
2.3.1.2 Interaktionsmuster und Mechanismen der Diffusion.....	32
2.3.2 Politikdiffusion und ihre Einflussfaktoren.....	35
2.3.2.1 Charakteristika des internationalen Systems.....	36
2.3.2.2 Nationale Einflussfaktoren	40
2.3.2.3 Eigenschaften der Politikinnovation.....	44
2.4 Zusammenfassung.....	46
2.5 Literaturverzeichnis	49
3 Globale Ausbreitungsmuster umweltpolitischer Innovationen.....	55
<i>Per-Olof Busch und Helge Jörgens</i>	
3.1 Einleitung.....	55
3.2 Auswahl und Operationalisierung der Politikinnovationen	58
3.3 Umweltpolitische Institutionen	60
3.3.1 Umweltministerien	60
3.3.2 Nationale Umweltämter	70
3.3.3 Umwelträte	72
3.3.4 Nachhaltigkeitsräte	76
3.3.5 Vergleich der Ausbreitungsprozesse umweltpolitischer Institutionen	79
3.3.6 Zwischenfazit: Internationale Ausbreitung nationaler umweltpolitischer Institutionen	85
3.4 Allgemeine Umweltgesetze	89

3.4.1	Verankerung des Umweltschutzes in der nationalen Verfassung	89
3.4.2	Umweltrahmengesetze	94
3.4.3	Umwelthinformationsgesetze	99
3.4.4	Zwischenfazit: Internationale Ausbreitung allgemeiner Umweltgesetze	103
3.5	Mediale und schadstoffbezogene Umweltgesetze	105
3.5.1	Luftreinhaltegesetze	106
3.5.2	Gewässerschutzgesetze	111
3.5.3	Abfallgesetze	117
3.5.4	Bodenschutzgesetze	120
3.5.5	Naturschutzgesetze	123
3.5.6	Verpackungsregelungen	126
3.5.7	Zwischenfazit: Internationale Ausbreitung medialer Umweltgesetze	130
3.6	Umweltpolitikintegration	133
3.6.1	Umweltpläne und Nachhaltigkeitsstrategien	133
3.6.2	Umweltverträglichkeitsprüfung	146
3.7	Ökonomische Instrumente	153
3.7.1	Energie/CO ₂ -Steuern	153
3.7.2	Markteinführungsprogramme für erneuerbare Energien: Einspeisevergütungen und Quotenmodelle	155
3.8	Umwetlabels und Umweltstandards	159
3.8.1	Umweltzeichen	159
3.8.2	Energieeffizienzlabels und -standards	161
3.8.3	Zwischenfazit: Internationale Ausbreitung von Umweltzeichen und -standards	177
3.9	Schlussfolgerungen	178
3.10	Literaturverzeichnis	182
4	Umweltpolitische Basisinnovationen im Industrieländervergleich. Ein grafisch-statistischer Überblick	195
	<i>Manfred Binder</i>	
4.1	Einführung	195
4.2	Empirische Ergebnisse	202
4.2.1	Vergleich der Innovationen	202
4.2.2	Vergleich der Staaten	206
4.2.3	Kombinierte Analyse	217
4.3	Zusammenfassung	229
4.4	Literaturverzeichnis	230
5	Institutionalisierter Politiktransfer mit Nebenwirkungen: Die Ausbreitung von Quoten und Einspeisevergütungen	233
	<i>Per-Olof Busch</i>	
5.1	Einleitung	233
5.2	Die Ausbreitung von Einspeisevergütungen und Quotenmodellen	233
5.3	Die Rolle von Diffusion in der Ausbreitung	238

5.3.1	Politiktransfer zwischen Staaten.....	238
5.3.2	Institutionalisierung des Politiktransfers.....	241
5.3.2.1	Quote: Modell für Europa?.....	241
5.3.2.2	Einspeisevergütungen: Auslaufmodell in Europa?.....	243
5.4	Interpretation der Ausbreitungsverläufe	244
5.4.1	Auswirkungen der Institutionalisierung des Politiktransfers auf die Ausbreitungsverläufe von Einspeisevergütungen und Quotenmodellen.....	244
5.4.2	Charakteristika von Einspeisevergütungen und Quotenmodellen	247
5.4.3	Nationale Rahmenbedingungen.....	251
5.5	Schlussfolgerungen: Institutionalisierung mit Nebenwirkungen	252
5.6	Literaturverzeichnis	253
6	Die Ausbreitung von Energie/CO₂-Steuern: Internationale Stimuli und nationale Restriktionen.....	257
	<i>Kerstin Tews</i>	
6.1	Einleitung.....	257
6.2	Kurzbeschreibung des Diffusionsmusters	257
6.2.1	Innovationsprofil	257
6.2.2	Ausbreitungsprofil	258
6.3	Internationale Institutionen und transnationale Netzwerke im Diffusionsprozess.....	260
6.3.1	Die Diffusionswirkung internationaler Institutionen	260
6.3.1.1	Nationale Vorreiterpolitik.....	260
6.3.1.2	Nationale Klimasteuern versus international vereinbarte flexible Mechanismen?.....	265
6.3.2	Change Agents im Diffusionsprozess – Die Rolle der OECD.....	266
6.3.3	Das Ringen in der EU – Diffusion im Schatten intergouvernementaler Verhandlungen.....	274
6.3.4	Umweltverbände und Umweltsteuern – Von der Ambivalenz zur Kampagne.....	277
6.4	Hindernisse der Diffusion	279
6.4.1	Der politische Schwierigkeitsgrad von Umweltsteuern: Wettbewerbsargumente und Lobbying	279
6.4.2	Ökonomische Strukturvariablen als Erklärungsfaktoren für die nationale Einführung von Energie/CO ₂ -Steuern?	281
6.4.3	Gescheiterte Einführungen von Energie/CO ₂ -Steuern.....	286
6.4.3.1	Die US-amerikanische „BTU-Tax“	286
6.4.3.2	Australiens „Greenhouse Levy“	287
6.4.4	Lobbying: und was noch?.....	288
6.4.5	Ein Erfolgsfaktor im Konzert der Hemmnisse: Elitenkonsens	291
6.5	Zusammenfassung und Ausblick	292
6.6	Literaturverzeichnis	294

7	Politikkonvergenz und Politikdiffusion durch Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen: Ein internationaler Vergleich von Umweltzeichen.....	301
	<i>Kristine Kern und Ingrid Kissling-Näf unter Mitarbeit von Stephanie Koenen, Ute Landmann, Tina Löffelsend und Corine Mauch</i>	
7.1	Einleitung.....	301
7.2	Politikkonvergenz, Politikdiffusion und nationale Performanz	302
7.2.1	Politikkonvergenz durch internationale Regime, regionale Integration und globale Politikdiffusion	302
7.2.2	Institutionalisierung der globalen Politikdiffusion	305
7.2.3	Nationaler Politikwandel und nationale Performanz	306
7.3	Globale Diffusion allgemeiner Umweltzeichen.....	310
7.3.1	Charakteristika allgemeiner Umweltzeichen	310
7.3.2	Diffusionsmuster	310
7.3.3	Internationale, intergouvernementale und transnationale Transferinstitutionen.....	311
7.3.4	Politikkonvergenz, nationale Unterschiede und Performanz	313
7.3.5	Nationale Fallstudien.....	315
7.3.5.1	Deutschland.....	315
7.3.5.2	Nordischer Rat.....	316
7.3.5.3	Europäische Union.....	316
7.3.5.4	Indien.....	318
7.3.6	Zusammenfassung und Ausblick	319
7.4	Globale Diffusion des FSC-Labels (Forest Stewardship Council).....	321
7.4.1	Charakteristika des FSC-Labels.....	321
7.4.2	Diffusionsmuster	322
7.4.3	Internationale, intergouvernementale und transnationale Transferinstitutionen.....	323
7.4.4	Politikkonvergenz, nationale Unterschiede und Performanz	325
7.4.5	Nationale Fallstudien.....	330
7.4.5.1	Mexiko.....	330
7.4.5.2	Schweden.....	331
7.4.5.3	Schweiz.....	333
7.4.5.4	Indonesien.....	334
7.4.6	Zusammenfassung und Ausblick	336
7.5	Erfolgsbedingungen der globalen Politikdiffusion	337
7.5.1	Vergleich der Diffusionsmuster.....	337
7.5.2	Typen von Transferinstitutionen.....	339
7.5.3	Wettbewerb, Konvergenz und Koexistenz von Standards	340
7.6	Schlussfolgerungen	341
7.7	Literaturverzeichnis	344
8	Zusammenfassung.....	353
	<i>Kerstin Tews</i>	
8.1	Grundlegende Ergebnisse	353
8.2	Triebkräfte der Umweltpolitikdiffusion.....	354

8.2.1	Nähe als diffusionsfördernder Faktor	354
8.2.2	Institutionalisierter Politiktransfer	355
8.2.3	Wirkungen des institutionalisierten Politiktransfers – Qualifizierung der Hypothese	357
8.2.3.1	Institutionalisierter Politiktransfer und Innovationstyp	358
8.2.3.2	Institutionalisierter Politiktransfer und die Behinderung horizontaler Diffusionsprozesse	359
8.3	Wechselwirkung mit anderen Konvergenzmechanismen	362
8.3.1	Diffusion im Schatten intergouvernementaler Verhandlungen (hard law)	362
8.3.2	Diffusion durch schwache internationale Institutionen (soft law)	363
8.4	Restriktionen im Diffusionsprozess	364
8.5	Fazit und Forschungsperspektiven	367
8.6	Literaturverzeichnis	369

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i>	Konvergenzmechanismen.....	26
<i>Abbildung 2:</i>	Einführungen von Umweltministerien weltweit und internationale Ereignisse.....	62
<i>Abbildung 3:</i>	Vergleich der Einführungen von Umweltministerien in ausgewählten Regionen	63
<i>Abbildung 4:</i>	Einführungen von Umweltministerien in westlichen Industrieländern	66
<i>Abbildung 5:</i>	Einführungen von Umweltministerien in osteuropäischen Ländern.....	69
<i>Abbildung 6:</i>	Einführungen von Umweltämtern in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	71
<i>Abbildung 7:</i>	Einführungen von Umwelträten in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern und internationale Ereignisse	74
<i>Abbildung 8:</i>	Einführungen von Nachhaltigkeitsräten weltweit.....	77
<i>Abbildung 9:</i>	Vergleich der Einführungen von Nachhaltigkeitsräten in ausgewählten Regionen	78
<i>Abbildung 10:</i>	Vergleich der Einführungen von Umweltministerien, Umweltämtern, Umwelträten und Nachhaltigkeitsräten in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	80
<i>Abbildung 11:</i>	Vergleich der Einführungen von Umweltministerien, Umweltämtern, Umwelträten und Nachhaltigkeitsräten in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern zwischen 1990 und 2000	81
<i>Abbildung 12:</i>	Vergleich der Einführungen von Umweltämtern und Umweltministerien in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	85
<i>Abbildung 13:</i>	Einführungen von Umweltschutzartikeln in die Verfassungen westlicher Industrieländer und osteuropäischer Länder.....	90
<i>Abbildung 14:</i>	Vergleich der Einführungen von Umweltschutzartikeln in die Verfassungen westlicher Industrieländer und osteuropäischer Länder.....	91
<i>Abbildung 15:</i>	Einführungen von Umweltrahmengesetzen in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	95
<i>Abbildung 16:</i>	Einführungen von Umweltrahmengesetzen weltweit	96
<i>Abbildung 17:</i>	Vergleich der Einführungen von Umweltrahmengesetzen in ausgewählten Regionen	96
<i>Abbildung 18:</i>	Einführungen von Umweltinformationsgesetzen in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern und internationale Ereignisse.....	100
<i>Abbildung 19:</i>	Einführungen von Luftreinhaltegesetzen in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	107
<i>Abbildung 20:</i>	Vergleich der Einführungen von Luftreinhaltegesetzen in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	108

<i>Abbildung 21:</i>	Einführungen von Gewässerschutzgesetzen in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	112
<i>Abbildung 22:</i>	Vergleich der Einführungen von Gewässerschutzgesetzen in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	113
<i>Abbildung 23:</i>	Einführungen von Abfallgesetzen in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	118
<i>Abbildung 24:</i>	Vergleich der Einführungen von Abfallgesetzen in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	118
<i>Abbildung 25:</i>	Einführungen von Bodenschutzgesetzen in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	121
<i>Abbildung 26:</i>	Einführungen von Naturschutzgesetzen in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern und internationale Ereignisse.....	124
<i>Abbildung 27:</i>	Einführungen von Verpackungsregelungen in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	127
<i>Abbildung 28:</i>	Vergleich der Einführungen von Verpackungsregelungen in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	127
<i>Abbildung 29:</i>	Einführungen von Umweltplänen und Nachhaltigkeitsstrategien weltweit	134
<i>Abbildung 30:</i>	Einführungen von Umweltplänen und Nachhaltigkeitsstrategien in westlichen Industrieländern	138
<i>Abbildung 31:</i>	Einführungen von Nachhaltigkeitsstrategien in westlichen Industrieländern	140
<i>Abbildung 32:</i>	Einführungen von Nationalen Umweltaktionsplänen in osteuropäischen Ländern	142
<i>Abbildung 33:</i>	Einführungen von Nachhaltigkeitsstrategien in osteuropäischen Ländern.....	143
<i>Abbildung 34:</i>	Vergleich der Einführungen von Nachhaltigkeitsstrategien und Nationalen Umweltaktionsplänen in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	146
<i>Abbildung 35:</i>	Einführungen von Umweltverträglichkeitsprüfungen weltweit und internationale Ereignisse.....	148
<i>Abbildung 36:</i>	Vergleich der Einführungen von Umweltverträglichkeitsprüfungen in ausgewählten Regionen	149
<i>Abbildung 37:</i>	Einführungen von Energie/CO ₂ -Steuern in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	154
<i>Abbildung 38:</i>	Einführungen von Einspeisevergütungen in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	157
<i>Abbildung 39:</i>	Einführungen von Quotenmodellen in westlichen Industrieländern und osteuropäischen Ländern	158
<i>Abbildung 40:</i>	Einführungen von Umweltzeichen weltweit.....	161
<i>Abbildung 41:</i>	Einführungen von Energieeffizienzlabels für Kühlschränke und Tiefkühltruhen weltweit.....	163
<i>Abbildung 42:</i>	Vergleich der Einführungen von Energieeffizienzlabels für Kühlschränke und Tiefkühltruhen in ausgewählten Regionen	164

<i>Abbildung 43:</i>	Einführungen von Energieeffizienzlabels für Kühlschränke und Tiefkühltruhen in europäischen und nicht-europäischen Ländern.....	165
<i>Abbildung 44:</i>	Einführungen von Energieeffizienzstandards für Kühlschränke und Tiefkühltruhen weltweit.....	166
<i>Abbildung 45:</i>	Vergleich der Einführungen von Energieeffizienzstandards für Kühlschränke und Tiefkühltruhen in ausgewählten Regionen	166
<i>Abbildung 46:</i>	Einführungen von Energieeffizienzstandards für Kühlschränke und Tiefkühltruhen in europäischen und nicht-europäischen Ländern.....	167
<i>Abbildung 47:</i>	Theoretische Ausbreitung bei intern und extern verursachter Diffusion.....	200
<i>Abbildung 48:</i>	Komprimierte grafische Darstellung von Diffusionsverläufen am Beispiel der theoretischen Ausbreitung intern und extern verursachter Diffusion	200
<i>Abbildung 49:</i>	Anteile einzelner Länder an der Gesamtbevölkerung des Ländersets im Jahr 2000	201
<i>Abbildung 50:</i>	Gründerjahre für Ministerien und Ämter für Umweltschutz im Vergleich	203
<i>Abbildung 51:</i>	Ausbreitung von 21 Umweltpolitikinnovationen.....	205
<i>Abbildung 52:</i>	Umweltpolitikinnovationen in 45 Regionaleinheiten 1945-2003 nach Gesellschaftssystem	207
<i>Abbildung 53:</i>	Umweltpolitikinnovationen in westlichen OECD-Ländern 1945-2003 nach Innovationstyp.....	207
<i>Abbildung 54:</i>	Divergierende Rankings von 45 Ländern entsprechend dem ersten Jahr, in dem ein Mindestanteil an Innovationen übernommen wurde	209
<i>Abbildung 55:</i>	Ranghäufigkeit der USA.....	210
<i>Abbildung 56:</i>	Ranghäufigkeit Kanadas	210
<i>Abbildung 57:</i>	Ranghäufigkeit Australiens.....	210
<i>Abbildung 58:</i>	Ranghäufigkeit Neuseelands.....	210
<i>Abbildung 59:</i>	Ranghäufigkeit der Niederlande	211
<i>Abbildung 60:</i>	Ranghäufigkeit Japans	211
<i>Abbildung 61:</i>	Ranghäufigkeit Schwedens.....	211
<i>Abbildung 62:</i>	Ranghäufigkeit Dänemarks.....	211
<i>Abbildung 63:</i>	Ranghäufigkeit Frankreichs	211
<i>Abbildung 64:</i>	Ranghäufigkeit Großbritanniens	211
<i>Abbildung 65:</i>	Ranghäufigkeit der DDR	212
<i>Abbildung 66:</i>	Ranghäufigkeit der BRD	212
<i>Abbildung 67:</i>	Ranghäufigkeit Finnlands	212
<i>Abbildung 68:</i>	Ranghäufigkeit Österreichs.....	212
<i>Abbildung 69:</i>	Ranghäufigkeit Griechenlands.....	212
<i>Abbildung 70:</i>	Ranghäufigkeit Portugals.....	212
<i>Abbildung 71:</i>	Ranghäufigkeit Spaniens	213
<i>Abbildung 72:</i>	Ranghäufigkeit Irlands.....	213
<i>Abbildung 73:</i>	Ranghäufigkeit Italiens	213
<i>Abbildung 74:</i>	Ranghäufigkeit Belgiens.....	213
<i>Abbildung 75:</i>	Ranghäufigkeit Luxemburgs.....	213

<i>Abbildung 76:</i>	Ranghäufigkeit Polens	213
<i>Abbildung 77:</i>	Ranghäufigkeit Norwegens.....	213
<i>Abbildung 78:</i>	Ranghäufigkeit Südkoreas	214
<i>Abbildung 79:</i>	Ranghäufigkeit Tschechiens	214
<i>Abbildung 80:</i>	Ranghäufigkeit Ungarns	214
<i>Abbildung 81:</i>	Ranghäufigkeit der Slowakei.....	214
<i>Abbildung 82:</i>	Ranghäufigkeit Bulgariens	214
<i>Abbildung 83:</i>	Ranghäufigkeit Lettlands.....	214
<i>Abbildung 84:</i>	Ranghäufigkeit der Schweiz	214
<i>Abbildung 85:</i>	Ranghäufigkeit Mexikos.....	215
<i>Abbildung 86:</i>	Ranghäufigkeit Weißrusslands	215
<i>Abbildung 87:</i>	Ranghäufigkeit Estlands	215
<i>Abbildung 88:</i>	Ranghäufigkeit Kroatiens	215
<i>Abbildung 89:</i>	Ranghäufigkeit Russlands	215
<i>Abbildung 90:</i>	Ranghäufigkeit Rumäniens.....	215
<i>Abbildung 91:</i>	Ranghäufigkeit Sloweniens	215
<i>Abbildung 92:</i>	Ranghäufigkeit Albanien.....	216
<i>Abbildung 93:</i>	Ranghäufigkeit Litauens	216
<i>Abbildung 94:</i>	Ranghäufigkeit der Ukraine.....	216
<i>Abbildung 95:</i>	Ranghäufigkeit Moldawiens	216
<i>Abbildung 96:</i>	Ranghäufigkeit Islands	216
<i>Abbildung 97:</i>	Ranghäufigkeit Mazedoniens	216
<i>Abbildung 98:</i>	Ranghäufigkeit der Türkei.....	216
<i>Abbildung 99:</i>	Ranghäufigkeit Bosniens	216
<i>Abbildung 100:</i>	Die Innovationen auf dem Balkan im Vergleich zu denen in anderen Industrieländern	217
<i>Abbildung 101:</i>	Die Innovationen der UdSSR und ihrer westlichen Nachfolgestaaten im Vergleich zu denen in anderen Industrieländern	218
<i>Abbildung 102:</i>	Die Innovationen in früheren RGW-Mitgliedsstaaten im Vergleich zu denen in anderen Industrieländern	219
<i>Abbildung 103:</i>	Die Innovationen in frühen EU-Ländern im Vergleich zu denen in anderen Industrieländern	220
<i>Abbildung 104:</i>	Die Innovationen in Mittelmeeranrainern im Vergleich zu denen in anderen Industrieländern	221
<i>Abbildung 105:</i>	Die Innovationen in Frankreich und den Benelux-Staaten im Vergleich zu denen in anderen Industrieländern.....	222
<i>Abbildung 106:</i>	Die Innovationen in deutschsprachigen Ländern im Vergleich zu denen in anderen Industrieländern	223
<i>Abbildung 107:</i>	Die Innovationen in Mitgliedsstaaten des Nordischen Rats im Vergleich zu denen in anderen Industrieländern.....	224
<i>Abbildung 108:</i>	Die Innovationen auf den britischen Inseln im Vergleich zu denen in anderen Industrieländern	225
<i>Abbildung 109:</i>	Die Innovationen in den NAFTA-Mitgliedsstaaten im Vergleich zu denen in anderen Industrieländern.....	226

<i>Abbildung 110:</i>	Die Innovationen in Australien und Neuseeland im Vergleich zu denen in anderen Industrieländern	227
<i>Abbildung 111:</i>	Die Innovationen in Japan und Südkorea im Vergleich zu denen in anderen Industrieländern	228
<i>Abbildung 112:</i>	Ausbreitung von Einspeisevergütungen	235
<i>Abbildung 113:</i>	Ausbreitung von Quotenmodellen	236
<i>Abbildung 114:</i>	Vergleich der Ausbreitung von Einspeisevergütungen und Quotenmodellen.....	237
<i>Abbildung 115:</i>	Internationale Normbildungsprozesse und nationale Klimapolitiken	261
<i>Abbildung 116:</i>	Energieträgermix, Energie- und CO ₂ -Intensität der nationalen Wertschöpfung und die Wahrscheinlichkeit nationaler Einführungen von Energie/CO ₂ -Steuern.....	283
<i>Abbildung 117:</i>	Diffusion allgemeiner Umweltzeichen	311
<i>Abbildung 118:</i>	Diffusion des FSC-Labels.....	324
<i>Abbildung 119:</i>	Diffusion der allgemeinen Umweltzeichen und des FSC-Labels im Vergleich	338

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i>	Ranking der untersuchten Umweltbasisinnovationen nach Zentilen	202
<i>Tabelle 2:</i>	Internationaler Klimaverhandlungsprozess und nationale Energie/CO ₂ Steuer-Initiativen	264
<i>Tabelle 3:</i>	OECD-Aktivitäten zu ökonomischen Instrumenten, insbesondere Energie/CO ₂ -Steuern	268
<i>Tabelle 4:</i>	Nationale Industriestruktur und wichtige Energieindikatoren	284
<i>Tabelle 5:</i>	Produktgruppen, lizenzierte Unternehmen und zertifizierte Produkte nach Ländern	308
<i>Tabelle 6:</i>	Diffusion allgemeiner Ökolabels (1978 bis 2001).....	309
<i>Tabelle 7:</i>	Diffusion des FSC-Labels (1991 bis 2002)	323
<i>Tabelle 8:</i>	FSC-zertifizierte Flächen nach Ländern	326
<i>Tabelle 9:</i>	FSC-zertifizierte Unternehmen (Handelskettenzertifikate) nach Ländern.....	328

1 Einleitung: Zur Untersuchung der Diffusion umweltpolitischer Innovationen

Martin Jänicke, Helge Jörgens und Kerstin Tews

Ausgangspunkt des Forschungsvorhabens war die empirische Beobachtung, dass nationale umweltpolitische Initiativen von anderen Ländern zum Teil mit hoher Geschwindigkeit übernommen werden. Globale Diffusionsprozesse sind in der Technik ebenso wie in der Sozial- oder Gesundheitspolitik frühzeitig beobachtet worden. In der Umweltpolitik kommt ihnen hohe Bedeutung insbesondere dadurch zu, dass umweltpolitische Neuerungen sich auf Problemlagen (global needs) beziehen, die meist tatsächlich oder potenziell globale Verbreitung finden und im Erfolgsfalle also mit einer entsprechenden politischen „Nachfrage“ rechnen können.

Untersucht werden in diesem Projekt Profile einer derartigen Politikdiffusion. Aus den Ausbreitungsverläufen umweltpolitischer Innovationen sollen Rückschlüsse auf die zentralen Faktoren, die diesen Prozess beeinflussen, gezogen werden. Zugleich will das Projekt einen Beitrag zur Beschreibung der Entwicklung globaler Umweltpolitik liefern. Dieser Beitrag besteht vor allem darin, dass diese Entwicklung nicht allein als Prozess der Bildung internationaler Institutionen und Regime verstanden wird. Vielmehr stehen Lernprozesse und ihre internationalen Bedingungen im Vordergrund.

Das systematische policy-monitoring der Ausbreitung von 22 umweltpolitischen Innovationen (sieben von ihnen betreffen globale Diffusionen) liefert die empirische Basis der Untersuchung. Dabei wird das Einführungsjahr einer institutionellen oder instrumentellen Neuerung der Umweltpolitik eines Landes erfasst. Das Monitoring betrifft das „Politikprodukt“ bzw. das Ergebnis eines Entscheidungsprozesses (policy output), nicht die Wirkungsseite der Umweltpolitik (policy outcome). Einschränkend ist auch hinzuzufügen, dass die erfassten Neuerungen naturgemäß weder von Land zu Land noch im Zeitverlauf gleich sind, was eine gewisse Unschärfe ergeben kann; hier waren Entscheidungen anhand von Kriterien nötig. Ferner kann das gewählte Verfahren weder die internationalen Wissenstransfers noch die nationalen Übernahmebedingungen einer umweltpolitischen Neuerung im Detail erfassen; hier waren ergänzende Fallstudien nötig. Und schließlich ist der folgende methodische Vorbehalt zu machen: Empirische Diffusionsforschung will in der Abfolge nationaler Einführungen ähnlicher Innovationen Muster suchen und aus diesen Mustern Rückschlüsse auf Einführungsmotive und Diffusionsmechanismen ziehen. Tatsächlich aber kann mit diesem methodischen Ansatz niemals ausgeschlossen werden, dass sich hinter der Abfolge nationaler Einführungen und selbst hinter möglichen Mustern bloßer Zufall verbirgt. Ob es sich um Diffusionsprozesse handelt, d.h. in welchem Ausmaß die Kommunikation politischer Innovationen anderer Länder Einfluss auf die Übernahmenentscheidung hatte, oder aber um unabhängige nationale Politikentwicklungen, kann aus solchen Sequenzanalysen allein nicht entschieden werden. Muster in der Abfolge lassen aber Plausibilitätshypothesen zu, die mithilfe anderer wissenschaftlicher Konzepte (Policy-Transfer) und methodischer Ansätze (Fallstudien) geprüft wurden.

Dennoch bietet das gewählte quantitative Verfahren des policy monitoring eine Reihe wichtiger Möglichkeiten. Dazu gehören:

- die quantitative Beschreibung der historischen Entwicklung wichtiger Bereiche nationaler wie globaler Umweltpolitik, die Anhaltspunkte für die Entwicklung umweltpolitischer Handlungskapazitäten bietet,
- die Erstellung von Ausbreitungsprofilen für spezielle Maßnahmen, wobei das Ausbreitungstempo und der Ausbreitungsgrad Anhaltspunkte zur Beurteilung des Schwierigkeitsgrades von politischen Maßnahmen ermöglichen,
- die Erstellung von Länderprofilen, die Hinweise auf typische Pionierländer oder Nachzügler bieten,
- die Bildung empirisch fundierter Hypothesen sowie die
- Überprüfung spezieller Hypothesen, die im vorliegenden Fall aus der Diffusions- und Politiktransferforschung abgeleitet werden.

Anders als in vielen Diffusionsstudien wird in diesem Projekt die Vergleichbarkeit der zeitlich unterschiedlichen Verläufe umweltpolitischer Innovationen durch eine einheitliche Darstellungsform ermöglicht. Mit dem Vergleich der Ausbreitungsverläufe verschiedener umweltpolitischer Innovationen soll ein Defizit klassischer Diffusionsstudien überwunden werden, indem die *Diffusionsfähigkeit* der jeweiligen Innovation selbst als Variable begriffen wird.

Einige Ergebnisse seien vorweg – auch als Leitfaden – wiedergegeben.¹

1. Umweltpolitische Innovationen breiten sich international aus. Über die letzten Jahrzehnte hat die Ausbreitungsgeschwindigkeit von Politikinnovationen zugenommen. Innovationen, die in den späten 1980er und den 1990er Jahren entstanden sind, breiten sich mit Ausnahme ökonomischer Instrumente schneller aus als die Innovationen der 1970er und frühen 1980er Jahre. Gleichzeitig lässt sich im Zeitverlauf eine Zunahme ökonomischer, freiwilliger oder informationeller Politikansätze beobachten.
2. Internationale Einflüsse sind von entscheidender Bedeutung für die Ausbreitung von Politikinnovationen und damit auch für die Erklärung nationalen Politikwandels. Dies wird besonders an den beiden großen Diffusionswellen im zeitlichen Umfeld der UN-Konferenzen von Stockholm (1972) und Rio de Janeiro (1992) deutlich.
3. Die traditionellen Erklärungsvariablen – völkerrechtlich bindende Abkommen (internationale Umweltregime) oder supranationales Recht (Europäisierung) – erklären dabei jedoch nur einen Teil der globalen Ausbreitung umweltpolitischer Innovationen.
4. Von vergleichbarer Bedeutung ist die freiwillige Übernahme oder Imitation der Politiken von Vorreiterländern oder der nicht-obligatorischen Politikangebote internationaler Organisationen. Wichtige Faktoren hierbei sind u. a.: das Vorhandensein eines allgemeinen, von den konkreten Entstehungsbedingungen im Vorreiterland abstrahierten Modells; die kommunikative Verbreitung dieses Modells durch internationale Organisationen und Netzwerke; die Anschlussfähigkeit des Modells an allgemeine Vorstellungen von Rechtmäßigkeit und Modernität etc.

¹ Eine ausführliche Zusammenfassung der Forschungsergebnisse befindet sich am Schluss des Buches.

5. Entscheidend für die Ausbreitung von Politikinnovationen – bisher jedoch meist vernachlässigt – ist das Zusammenspiel zwischen freiwilliger Übernahme und sich abzeichnender internationaler Harmonisierung. Wichtig hierbei sind u. a. die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen, die dazu führen, 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. So bieten z. B. etablierte intergouvernementale Verhandlungsarenen und/oder internationaler Bürokratien notwendige institutionelle Plattformen für politische Unternehmer umweltpolitischer Vorreiterstaaten. Von Bedeutung ist ebenfalls die Wahrscheinlichkeit einer Harmonisierung auf hohem Niveau, die einen regulativen Wettlauf zwischen Mitgliedsstaaten dieser Organisationen auslösen kann, bei dem Vorreiterländer das Spiel bestimmen und einen nachträglichen Anpassungsdruck vermeiden. Wie am Fall der Förderung von erneuerbaren Energien in Europa gezeigt wird, kann der Ausbreitungsprozess auch dadurch gestört werden, dass bei zwei konkurrierenden Modellen nicht antizipiert werden kann, welches die größeren Durchsetzungschancen besitzt.
6. Neben den internationalen Faktoren sind die Eigenschaften der Politikinnovation selbst von Bedeutung. Eine (redistributive) Maßnahme wie die Energie/CO₂-Steuer, die in wichtige Interessenlagen eingreift, breitet sich beispielsweise langsamer aus als die Verankerung des Umweltschutzes in der Verfassung eines Landes. Dass redistributive Maßnahmen im politischen Prozess tendenziell schwerer zu realisieren sind als distributive oder regulative, ist in der Politikwissenschaft eine alte Erkenntnis.
7. Die internationalen Ausbreitungschancen und der mit der Umweltinnovation verbundene „Schwierigkeitsgrad“ ihrer Einführung erklären aber nicht, warum ein Land unter gleichen Umständen früher oder später oder aber gar nicht zur Einführung der Maßnahme bereit bzw. in der Lage ist. An diesem Punkt kommt ein dritter Erklärungsfaktor zwingend ins Spiel: der jeweilige nationale Kontext in den Übernehmerstaaten. Das Projekt hatte diese nationalstaatliche Einflussebene nur am Rande zum Gegenstand. Im Lichte sonstiger Forschung und anhand von Einzelanalysen lässt sich aber annehmen, dass unterschiedliche Handlungskapazitäten und Akteurskonstellationen, besonders aber spezielle situative Faktoren (wie etwa der Regierungswechsel 1998 in Deutschland) die Abweichung von der Erwartung erklären.

Sehr vereinfachend ließe sich sagen: Internationale Faktoren sind in erster Linie entscheidend für die Frage, *ob* sich eine Politik ausbreitet, die Eigenschaften der Politikinnovation sind vor allem entscheidend für das *Ausbreitungstempo* und der nationale Kontext entscheidet darüber, *wann* eine Innovation in einem bestimmten Land übernommen wird.

Die Charakteristika einer Politikinnovation werden dabei sowohl auf der internationalen als auch auf der nationalen Ebene wirksam. Auf der nationalen Ebene können bestimmte Eigenschaften die Übernahme eines Politikangebots verzögern oder verhindern. Auf der internationalen Ebene führen sie dazu, dass lediglich „weiche“ Empfehlungen ausgesprochen werden, es dagegen nicht oder erst sehr spät zur „harten“ Harmonisierung kommt. Darüber hinaus stellen die Charakteristika ein Bindeglied zwischen internationalen und nationalen Faktoren dar: bei Politikinnovationen mit geringer Eingriffstiefe spielt der nationale Kontext eine geringere Rolle als bei Innovationen, deren Übernahme eine grundlegende Veränderung nationaler Strukturen voraussetzt.

Zum Aufbau dieses Buches

Das Buch kombiniert Theorieanalyse, breitflächige empirische Datenauswertung, systematisch-vergleichende Analyse sowie Fallstudien. Es ist als eine Sammelpublikation einzelner Beiträge aus dem Forschungsvorhaben konzipiert und gliedert sich in drei Abschnitte.

Im *ersten* Abschnitt werden die theoretischen Grundlagen für das Forschungsvorhaben entwickelt. Dabei werden Ansätze aus mehreren Bereichen der Diffusionsforschung fruchtbar gemacht. Beiträge der Soziologie, der Kommunikations- und Marketingforschung der vergleichenden Policy-Analyse und der Theorie internationaler Beziehungen werden aufgearbeitet, um das Diffusionskonzept zu schärfen und Hypothesen für die Analyse empirischer Daten zur Ausbreitung (umwelt)politischer Innovationen zu generieren.

Im *zweiten* Abschnitt wird die empirische Basis der Untersuchung dargestellt. Das geschieht im Beitrag von Busch und Jörgens durch die einheitliche graphische Darstellung der Ausbreitungsverläufe von 22 umweltpolitischen Innovationen. Diese Verläufe werden einzeln beschrieben, wobei jeweils auf die Übernehmerländer, wichtige internationale Stimuli sowie Charakteristika der Innovation eingegangen wird. Die Ausbreitungsprofile stellen eine quantitative Beschreibung der historischen Entwicklung wichtiger Bereiche nationaler und globaler Umweltpolitik dar, deren Vergleich bereits Rückschlüsse auf zentrale Faktoren, die den Ausbreitungsprozess beeinflussen, ermöglicht. Im Beitrag von Binder wird durch ein spezielles deskriptiv-graphisches Verfahren die Vergleichbarkeit der Ausbreitungsverläufe erhöht. Dabei werden typische Muster sowohl der Ausbreitung von Innovationen oder Innovationstypen als auch des Übernahmeverhaltens einzelner Länder, Länder-typen oder Länderfamilien identifiziert.

Der vorrangig makroanalytische Ansatz, aus der Abfolge nationaler Innovationsentscheidungen auf Übernahmemotivationen und -mechanismen zu schließen, wird im *dritten* Abschnitt durch vertiefende Fallstudien ergänzt.

Die Fallstudie von Busch untersucht die Ausbreitung von Einspeisevergütungen und Quotenmodellen zur Förderung erneuerbarer Energien unter Mitgliedsländern der OECD und ausgewählten mittel- und osteuropäischer Staaten. Während bei den Einspeisevergütungen Modelle einzelner Nationalstaaten den Informations- und Erfahrungsaustausch bestimmten, dominierten bei den Quotenmodellen internationale Akteure – allen voran die Europäische Kommission – die Kommunikation.

Die Fallstudie von Tews untersucht die Ausbreitung von Energie/CO₂-Steuern. Damit wurde eine hochgradig konflikthafte Politinnovation ausgewählt, deren politischer Schwierigkeitsgrad sich aus ihren potenziellen Umverteilungswirkungen insbesondere auf international mobile Produktionsfaktoren ergibt. Die Studie analysiert die Einführungsbedingungen in europäischen Vorreiterländern, die Ursachen für das Fehlschlagen in anderen Ländern und das Wechselspiel zwischen internationalen Normbildungsprozessen, regionalen Harmonisierungsbestrebungen in der EU und der Vorreiterpolitik einzelner europäischer Staaten.

Die Fallstudie von Kern und Kissling-Näf vergleicht die Diffusion zweier unterschiedlicher Typen von Umweltzeichen – allgemeine Umweltzeichen vom Typ „blauer Engel“ und das Zertifizierungsprogramm des „Forest Stewardship Council“. Die Autorinnen unterstreichen in ihrer Fallstudie die Bedeutung von Diffusionsprozessen, die durch intergouvernementale Transferinstitutionen und nichtstaatliche Akteursnetzwerke vorangetrieben werden. Sie kommen zu der Schlussfolgerung, dass Umweltzeichen auch ohne signifikant

ten Einfluss staatlicher Akteure weltweite Verbreitung finden können und plädieren für eine stärkere Beachtung der Leistungsfähigkeit transnationaler Netzwerkorganisationen in Prozessen globaler Governance.

Das Buch schließt mit einer Synthese der Ergebnisse der einzelnen Beiträge und gleicht diese mit den aus der Theorieanalyse abgeleiteten Hypothesen ab. Erfahrungsgemäß führt die breite empirische Analyse zu neuen Fragen, die zunächst offen bleiben müssen. Deshalb schließt der Beitrag mit weiterführenden Fragestellungen für die künftige Forschung.

2 Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen: Eckpunkte eines Analysemodells

Kerstin Tews

2.1 Einleitung

Die vergleichende Politikwissenschaft sieht sich heute verstärkt mit der Herausforderung konfrontiert, ihre Modelle zur Analyse nationalstaatlicher Politik um internationale Einflussfaktoren ergänzen zu müssen. Gleichzeitig gelangen Experten für internationale Beziehungen zu der Erkenntnis, dass sich nationale Politiken auch ohne rechtlich bindende internationale Abkommen angleichen. Um den analytischen Brückenschlag zwischen diesen beiden Teilbereichen der Politikwissenschaft zu vollziehen, kann auf das Konzept der Politikdiffusion zurückgegriffen werden. Letzteres fragt nach den Bedingungen, die den Ausbreitungsprozess politischer Innovationen innerhalb des internationalen Systems fördern oder hemmen. Allerdings existiert sowohl in der traditionellen US-amerikanischen Diffusionsforschung als auch in neueren Forschungsansätzen aus dem europäischen Raum eine Unschärfe in der Verwendung des Diffusionsbegriffs. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Kapitel angestrebt, einen konzeptionellen Analyserahmen zum Verständnis von Politikdiffusion im internationalen System zu entwickeln.² Dabei wird auf Erkenntnisse der Soziologie, der Kommunikations- sowie der Marketingforschung zurückgegriffen – Disziplinen, in denen das Diffusionskonzept seit langem eine etablierte Forschungsrichtung ist. Über die Herausarbeitung von konzeptionellen Gemeinsamkeiten mit und Unterschieden zu diesen Nachbardisziplinen soll die politikwissenschaftliche Perspektive gestärkt und das Potenzial des Diffusionskonzepts für unsere Disziplin verdeutlicht werden. Mithilfe der Entwicklung eines analytischen Rahmens soll nicht nur ein Beitrag zu der theoretischen Debatte um die Diffusion politischer Innovationen geleistet werden. Darüber hinaus sollen theoriegeleitete Hypothesen auch die empirische Untersuchung anleiten.

2.2 Konzeptionelle Definition der abhängigen Variable

In diesem Abschnitt wird die Definition des Diffusionsbegriffs angestrebt. Zu diesem Zweck werden einerseits Unterschiede zu und Gemeinsamkeiten mit verwandten Theoriekonzepten erläutert, andererseits wird eine methodologisch klare abhängige Variable der Diffusionsforschung definiert.

Diffusion wird häufig mit Konvergenz gleichgesetzt. Dabei wird vernachlässigt, dass Politikkonvergenz ein Resultat von ganz unterschiedlichen Prozessen ist, Diffusion dage-

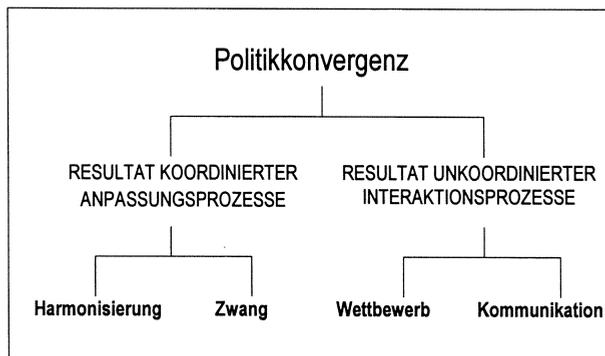
² Der vorliegende Aufsatz ist eine aktualisierte Fassung einer umfangreichen Literaturstudie, die als Online-Publikation verfügbar ist (vgl. Tews 2002a). Für Anregungen zu dieser gekürzten und überarbeiteten Fassung danke ich Tanja Krumpeter.

gen ein Prozess, der zu Konvergenz führt. Diese Unterscheidung tangiert sehr stark die Frage, was die abhängige Variable ist. Im vorliegenden Forschungsansatz geht es darum, Faktoren zu identifizieren, die Diffusionsprozesse beeinflussen. Zuvor jedoch bedarf es einer klaren analytischen Abgrenzung zu anderen Konvergenzmechanismen. Daher erfolgt in einem ersten Schritt eine Diskussion jener Konvergenzmechanismen, um zu verdeutlichen, für welche dieser Prozesse das Diffusionskonzept Anwendung finden sollte.

Die vergleichende Staatstätigkeitsforschung hat auf das Phänomen verwiesen, dass sich nationale Politikmuster in einer Vielzahl von Politikfeldern zunehmend angleichen. Diese Beobachtung führte unmittelbar zu der Frage nach den erklärenden Faktoren für diese Politikkonvergenz. Handelt es sich allein um ideosynkratische, d.h. historisch einmalige Faktoren und/oder „similar modernization forces having the same, but separate effects“ (Bennett 1997: 215)? Oder resultiert diese Angleichung aus internationalen Prozessen und Mechanismen, durch die nationale Politikentscheidungen verschiedener Staaten miteinander verbunden und/oder aufeinander bezogen sind?

Im Hinblick auf Letzteres lassen sich in der Literatur einige Mechanismen identifizieren, durch die nationale Politikentscheidungen von Politikentscheidungen anderer Länder beeinflusst sind. Grob sind vier verschiedene Konvergenzmechanismen zu unterscheiden: Harmonisierung, Zwang, Wettbewerb und Kommunikation. Diese vier Konvergenzmechanismen lassen sich in zwei Cluster gruppieren (Abbildung 1). Welche dieser Mechanismen sich in die hier verwendete Definition von Diffusion einordnen lassen, wird im Folgenden erläutert.

Abbildung 1: Konvergenzmechanismen



Politische Konvergenz kann zunächst das erwünschte Resultat koordinierten Verhaltens von Staaten sein. Diese Koordination kann kooperativ herbeigeführt oder aber erzwungen sein. In der Literatur wird die kooperative Form der Koordination wahlweise „harmonisation“ (Bennett 1991), „obligated policy transfer“ (Dolowitz und Marsh 2000) oder „regulatory cooperation“ (Holzinger und Knill 2004: 4) genannt. Charakteristisch für diesen Mechanismus ist, dass sich nationale Politikentscheidungen absichtsvoll und freiwillig an einem zuvor gemeinsam definierten internationalen Standard – zumeist in Form eines multinationalen Abkommens – orientieren.

Politische Anpassungsprozesse können auch erzwungen sein. Derartige Prozesse werden in der Literatur alternativ als „hierarchical imposition“ oder „Oktroi“ (Caddy 1997;

Tews 1999), „coercive policy transfer“ (Dolowitz und Marsh 2000) oder „domination“ (Bennett 1991) bezeichnet. Das charakteristische Merkmal dieses Mechanismus ist, dass zwischen Politikexporteuren und Politikimporteuren ein asymmetrisches Machtverhältnis besteht: Der „schwächere“ Partner importiert die jeweilige Politik im Austausch gegen eine wie auch immer geartete Ressource des „mächtigeren“ Partners. Dieser Mechanismus der konditionierten Leistungsvergabe wird in der Regel von internationalen Organisationen – vor allem von der Weltbank – genutzt, um Entwicklungsländer zur Annahme bestimmter Politikinstrumente und -inhalte zu bewegen. Auch die Europäische Union bedient sich einer derartigen Strategie – der Verpflichtung zur Übernahme ihres „Acquis communautaire“ durch die Beitrittsbewerberstaaten als Bedingung für den Zugang zu ihren politisch-institutionellen, wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen (Tews 1999, 2002b).

Der internationale Wettbewerb gilt ebenfalls als Triebfeder der Politikkonvergenz. Im Gegensatz zu den eben diskutierten Mechanismen steht hier naturgemäß nicht der wechselseitige Harmonisierungswillen der Akteure, sondern deren Streben nach Vorteilen im Wettbewerb um die Allokation knapper Ressourcen im Vordergrund. Dennoch wird der internationale Wettbewerb als einer der wichtigsten Faktoren der Politikkonvergenz angesehen, wobei die viel diskutierten Begriffe des „race to the bottom“ und des „race to the top“ im Mittelpunkt der Diskussion stehen (Vogel 1997). Empirisch lassen sich keine Anhaltspunkte für einen umweltpolitischen „race to the bottom“ im Zuge des internationalen Wettbewerbs ausmachen (Hoberg 2001; Drezner 2001; Garrett 1998). Dagegen belegen empirische Studien die Existenz eines „races to the top“, d.h. einer Politikanpassung auf dem Regulierungsniveau von umweltpolitischen Pioneerländern, die weiter unten diskutierten Wettbewerbsmechanismen zugeschrieben werden kann (Vogel 1997; Kern et al. 2001; Tews et al. 2003; Jänicke 2005).

Schließlich wird in der Kommunikation zwischen Akteuren eine weitere Ursache für die Angleichung politischer Regelungsmuster vermutet. Die Berücksichtigung der weltweiten Kommunikation neuen Wissens und der Verbreitung von politischer best practice durch internationale Organisationen oder transnationale Netzwerke ist in jedem Fall erforderlich, um nachvollziehen zu können, welches Wissen nahezu überall verfügbar ist, und welche politischen Regelungsmuster mehr oder weniger als modellhafte Orientierungshilfen angeboten werden und daher auch wahrgenommen werden können. Dennoch kann die Kommunikation von Wissen und Deutungen allein nicht als hinreichende Bedingung von Politikkonvergenz betrachtet werden. Wissens- und Deutungsangebote sind eben kaum mehr – aber auch nicht weniger – als „ideas circulating in the international sphere about how best to design or implement (...) policies“ (Howlett 2000: 306). Politikkonvergenz dagegen kann nur eintreten, wenn nationale Regierungen auch den Wunsch haben, derartige Politiken in ihren Ländern einzuführen (vgl. Abschnitt 2.3.2.2).

Wie lässt sich nun Diffusion im Kontext der dargelegten Mechanismen von Politikkonvergenz verorten? Als erste Annäherung an den hier verwendeten Begriff der Diffusion soll eine Auseinandersetzung mit prominenten Diffusionsdefinitionen dienen.

Robert Eyestone definiert Diffusion folgendermaßen „(...) any pattern of successive adoptions of a policy innovation can be called diffusion“ (Eyestone 1977: 441). Diese Definition birgt einige Schwierigkeiten, da der Begriff „successive“ wenig eindeutig ist: Meint „successive“ lediglich ein simples zeitliches Aufeinanderfolgen von Übernahmeentscheidungen gleicher oder ähnlicher Politiken oder tatsächlich, dass die Übernahmeentscheidung durch vorherige Politikentscheidungen in anderen Ländern beeinflusst wird? Zeitlich auf-

einander folgende Politikeinführungen können zufällig sein oder ähnliche, aber unabhängige Reaktionen auf identische Probleme moderner Gesellschaften. Darüber hinaus kann jeder der oben beschriebenen Mechanismen eine Aufeinanderfolge von ähnlichen Politikentscheidungen verursachen. Diese Definition bleibt daher zu vage, um als konzeptionelle Definition dienen zu können.

Bei Virginia Gray – einer Vorreiterin bei der konzeptionellen Aufnahme der Diffusionsperspektive in die vergleichende Staatstätigkeitsforschung zum amerikanischen Föderalismus – liest es sich etwas deutlicher: „Diffusion models capture the influence of external actions on adoption decisions“ (Gray 1994: 234). Übernahmenentscheidungen werden also von Politikentscheidungen anderer beeinflusst. Darüber hinaus wurde die horizontale Ausbreitung politischer Innovationen unter den US-Bundesstaaten in der amerikanischen Föderalismusforschung immer schon als alternative oder komplementäre Form zur zentralen Steuerung betrachtet (Walker 1969; Gray 1973, 1994; Berry und Berry 1999; Kern 2000)³.

Die bei der Analyse von Diffusionsprozessen am häufigsten verwendete Definition stammt aus dem Bereich der Kommunikationsforschung:

„Diffusion is the process by which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system“ (Rogers 1995: 5).

Es wäre ein Trugschluss zu folgern, dass Diffusion hinreichend durch Kommunikation begründet sei. Dies wäre nur dann der Fall, wenn wir untersuchen wollten, wie sich Wissen, Nachrichten oder Gerüchte zwischen Mitgliedern eines Systems verbreiten. Haben wir dagegen die Absicht, die Ausbreitung bestimmter technologischer Innovationen (Bass 1969; Kemp 1997; Ryan und Gross 1943), Formen des politischen Protests (Soule 1997) oder bestimmter Politikinstrumente zwischen Mitgliedern eines – wie auch immer gearteten – Systems zu erklären, ist die Gleichsetzung von Diffusion und Kommunikation nicht haltbar, da dadurch der individuelle oder kollektive Innovationsentscheidungsprozess ausgeblendet wäre. Die von Rogers vorgeschlagene Definition bietet jedoch die Möglichkeit,

³ In den späten 1960er Jahren begann die amerikanische Politikwissenschaft erstmals, externe Determinanten staatlicher Politikentscheidungen in die vergleichende Analyse der Innovationstätigkeit der US-Bundesstaaten einzubeziehen. Dabei wurde angenommen, dass die Wahrscheinlichkeit der Einführung eines politischen Programms durch seine vorherige Einführung in einem oder mehreren US Bundesstaaten wesentlich beeinflusst sei (Walker 1969). Dies war der Startpunkt der Integration der Diffusionsperspektive in die vergleichende Staatstätigkeitsforschung der US-Staaten. Dabei wurden jedoch von Anfang an deutlich verschiedene Ansätze verfolgt. Ein Forschungszweig blieb der traditionell vergleichenden Perspektive verhaftet und fokussierte auf interne sozioökonomische und politisch-institutionelle Determinanten von Politikergebnissen. Sein Hauptdefizit bildete die konzeptionelle Ausblendung exogener Einflüsse auf bundesstaatliche Politikergebnisse. Ein alternativer Forschungszweig konzentrierte sich dagegen ausschließlich auf die strukturellen Interaktionsmuster zwischen den Bundesstaaten, die als ausschlaggebend für die Ausbreitung von politischen Innovationen ausgemacht wurden. Dieser Zweig baut auf den Erkenntnissen der Diffusionsforschung in den Nachbardisziplinen Soziologie, Marketingforschung sowie der vergleichenden Kommunikationsforschung auf. Kritisiert wurde hier insbesondere, dass der Übernehmerpopulation – also den verschiedenen Bundesstaaten – die gleiche Innovationsneigung unterstellt wird. Interne Determinanten staatlicher Innovationstätigkeit wurden ausgeblendet. Beide methodologischen Ansätze beabsichtigen, Politikwandel – die staatliche Innovationsneigung – zu erklären. Sie nutzen Erkenntnisse der Diffusionsforschung anderer Disziplinen, definieren selbst aber nicht den Diffusionsprozess als abhängige Variable. Diese beiden methodologischen Pfade wurden trotz Anerkennung wechselseitiger Komplementaritäten bis in die 1990er Jahre hinein isoliert voneinander verfolgt (Berry und Berry 1999: 187). Darüber hinaus vernachlässigen beide Ansätze, dass die Innovationsneigung in Abhängigkeit des jeweiligen Politikfeldes oder der Charakteristika der politischen Innovation variieren kann (ausführlicher siehe Berry und Berry 1999; Kern 2000).

weitere Faktoren zu konzipieren, die die Ausbreitung solcher Innovationen bedingen, die einen Innovationsentscheidungsprozess zu passieren haben. Aus dieser Perspektive sind es die Eigenschaften des Übernehmers, die Eigenschaften des Systems selbst sowie die Eigenschaften der Innovation, die berücksichtigt werden müssen, um das Wie und Warum der Innovationsdiffusion umfassend verstehen zu können. Damit wird deutlich, dass die Analyse der Diffusion politischer Innovationen nur unter Beachtung des komplexen Zusammenspiels internationaler und transnationaler Faktoren (Systemcharakteristika), nationaler Faktoren (Übernehmercharakteristika) und der Innovations-Charakteristika möglich ist.

Diffusion: Eine konzeptionelle Definition

Diffusionsforschung wird hier verstanden als die Untersuchung des Prozesses der Ausbreitung politischer Innovationen. Es wird nach Erklärungsvariablen für Varianzen in den Prozesscharakteristika wie Geschwindigkeit und den Pfaden der Ausbreitung gesucht. Das Diffusionskonzept wird aufgrund seiner für diesen Forschungsschritt erforderlichen Offenheit und Neutralität (Jörgens 2001) gewählt:

- Es ist neutral im Hinblick auf die Qualität der sich ausbreitenden Politikinnovationen. Der Begriff „Innovation“ bezieht sich in der politikwissenschaftlichen Innovations- und Diffusionsliteratur auf eine politische Maßnahme (Programm, Idee, Praktik oder Instrument), die neu für die Regierung ist, die sie 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 von einer Bewertung der Innovation im Sinne von Fortschritt/Weiterentwicklung abzuheben. Dahinter verbirgt sich die schlichte Tatsache, dass auch Innovationen diffundieren, die nicht erfolgreich sind (DiMaggio und Powell 1991b; Soule 1997; Hirschleifer 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 Faktoren, die den Prozess der Verbreitung beeinflussen. Dabei konzentrieren sich Diffusionsstudien typischerweise auf Policy-Outputs, während sie den konkreten „Outcome“ und „Impact“ dessen, was diffundiert, außer Acht lassen.
- Das Diffusionskonzept ist offen, weil es keine Festlegung auf einen speziellen Mechanismus der Verbreitung von Politikinnovationen trifft. Damit unterscheidet es sich vom Policy-Transfer-Konzept (Rose 1991, Dolowitz und Marsh 2000). Die Zentralität von Wissen, Intentionalität und der starke Bias zugunsten freiwilliger Transfers (Stone 2000; Tews 2002b) offenbaren 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 1991b), Legitimation (Bennett 1991, 1997), 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.

Das zentrale Kriterium, um Diffusionsprozesse von anderen Mechanismen der Ausbreitung politischer Innovationen zu unterscheiden, besteht in der Abwesenheit jeglicher Form von zentraler Steuerung oder Hierarchie. Wettbewerb und Kommunikation sind somit diejenigen Triebfedern für Politikkonvergenz, die im Rahmen des Diffusionskonzepts eine Rolle spielen (vgl. Abbildung 1). Diffusionsprozesse bestehen aus einer Sequenz aufeinander

bezogener freiwilliger und international nicht obligatorischer Politikeinführungen. Damit werden die nationale Implementierung von international verbindlichem Recht sowie alle Formen erzwungener Politikeinführungen aus der Diffusionsforschung ausgeschlossen. Diese hier vorgenommene Abgrenzung lässt sich dadurch begründen, dass eben auch jenseits kooperativer und erzwungener Koordination von Staatstätigkeit durch internationale Verhandlungen oder asymmetrische Machtverhältnisse Angleichungen politischer Regelungsmuster zu beobachten sind. Dieser enge Diffusionsbegriff schärft damit den analytischen Fokus und provoziert neue Forschungsfragen im Hinblick auf die Perspektiven und Möglichkeiten globaler Governance jenseits hierarchischer Steuerungsformen. Dies setzt jedoch das Verständnis ihrer grundlegenden Determinanten und die Konzipierung des Diffusionsprozesses als die zu erklärende Variable voraus. Damit konzentriert sich eine so definierte Diffusionsforschung auf die Analyse derjenigen Einflussfaktoren, welche die dezentrale Ausbreitung von politischen Innovationen innerhalb des internationalen Systems fördern bzw. behindern.

2.3 Ursachen von Diffusion

2.3.1 *Basiskonzepte der Diffusionsforschung*

Der folgende Abschnitt führt in die grundlegenden Konzepte der Diffusionsforschung ein, die – ursprünglich in anderen Disziplinen entwickelt – Ansätze zum Verständnis der Diffusion politischer Innovationen liefern. Die Wurzeln der politologischen Diffusionsforschung liegen in der epidemiologischen Forschung, der Kommunikationsforschung, der Soziologie sowie der Marketing- und Managementforschung (Rogers 1995; Strang und Soule 1998; Kemp 1997). Mit Ausnahme der epidemiologischen Forschung beschäftigen sich diese unterschiedlichen Disziplinen mit der Ausbreitung von etwas, das kommuniziert werden kann und muss, um eine Chance zu haben, sich unter den Mitgliedern eines sozialen Systems durchzusetzen.

2.3.1.1 Interaktionsmuster – Differenzierung von Kommunikationskanälen

In der Analyse von Interaktionsbeziehungen zwischen den Mitgliedern eines sozialen Systems besteht der zentrale Ansatz aller Diffusionsstudien, weil diese Beziehungen als Kommunikationskanäle fungieren. Interaktionsmuster werden in der Literatur einerseits schlicht als „Häufigkeit von Interaktionen“, andererseits und komplexer als „strukturierte Interaktionen“ konzeptionalisiert.

In einfachen Modellen wird vermutet, je häufiger es direkte Kontakte (Interaktionen) zwischen den Übernehmern und Nicht-Übernehmern einer Innovation gibt, desto wahrscheinlicher wird eine Übernahme durch Letztere. Dabei erscheinen die Interaktionen zufällig und völlig unstrukturiert. Dieser Ansatz wurde in der frühen amerikanischen politologischen Diffusionsforschung verwandt – bekannt als „National Interaction Model“ (Gray 1994; Berry und Berry 1999: 172). Dabei orientierte man sich stark an den für die epide-

miologische Forschung⁴ entwickelten mathematischen Modellen (vgl. Valente 1993: 32; Kemp 1997: 71). Kritik an diesen Modellen betrifft insbesondere die grundsätzliche Homogenisierung der Unternehmerpopulation 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 et al. 1966; Burt 1987; Valente 1995; Valente und Davis 1999). Darüber hinaus wurde zwischen horizontalen und vertikalen Kommunikationskanälen unterschieden. Der Unterschied betrifft die Frage, ob sich eine Innovation durch den Informationsaustausch über direkte interpersonale Kontakte zwischen den Mitgliedern eines sozialen Systems allein (horizontal) ausbreitet, oder durch gezielte Informationskampagnen Dritter beeinflusst wird (vertikal/vermittelt). In der Literatur finden wir die Differenzierung in eine „diffusion within a population“ vs. eine „diffusion into a population“ (Strang und Soule 1998: 270) oder in ein „internal influence“- vs. ein „external influence model“ (Mahajan und Peterson 1985: 15; Valente 1993: 32). Diese Differenzierung erweist sich insofern als relevant für die Diffusionsforschung, als sie mit folgenden Annahmen verbunden ist:

Unterschiedliche Kommunikationskanäle bedingen verschiedene Ausbreitungsgeschwindigkeiten der Innovation.

Die Kommunikationsforschung lieferte mathematische Modelle und empirische Belege, aus denen hervorgeht, dass sich durch Dritte propagierte Innovationen schneller ausbreiten als Innovationen, die nur zwischen den Mitgliedern eines sozialen Systems kommuniziert werden (Mahajan und Peterson 1985). Nach Kern (Kern 2000) kann diese Unterscheidung für die politikwissenschaftliche Untersuchung von globalen Diffusionsprozessen insofern fruchtbar gemacht werden, als sie eine Differenzierung zwischen direktem und institutionalisiertem Politiktransfer ermöglicht. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der Transfer von Politikinhalten häufig durch transnationale Netzwerke und internationale Organisationen vermittelt wird. Unterschiedliche Ausbreitungsgeschwindigkeiten werden allerdings nur auf die unterschiedliche Verfügbarkeit der für die Übernahme erforderlichen Informationen über die Innovation zurückgeführt. Während beim direkten Politiktransfer, der durch horizontale bzw. bilaterale Kommunikationsbeziehungen charakterisiert ist, diese Information zunächst lediglich 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 Unternehmerstaaten] zur Verfügung stehen“ (Kern 2000: 144). Daher wird angenommen, dass die Institutionalisierung des Politiktransfers eine Beschleunigung des Ausbreitungsprozesses verursacht.

Die relative Bedeutung des jeweiligen Kommunikationskanals variiert in Abhängigkeit von der Phase des Innovationsentscheidungsprozesses.

⁴ Für die Ausbreitung von Krankheiten ist die Art der sozialen Beziehungen eher irrelevant. Individuelle Ansteckung ist allerdings abhängig von Eigenschaften der potenziellen Krankheitsempfänger (Alter, Gesundheitszustand etc.). Eine differenzierte Betrachtung der potenziellen Unternehmer findet in klassischen Diffusionsmodellen aber keine Berücksichtigung.

Die Studien von Ryan und Gross (Ryan und Gross 1943)⁵ sowie Coleman, Katz und Menzel (Coleman et al. 1966)⁶ haben den Einfluss vertikaler und interpersoneller Kommunikationskanäle auf den Innovationsentscheidungsprozess untersucht. Wesentliches Ergebnis beider Studien ist, dass externe Quellen in der Phase der Information über eine Innovation zwar eine stärkere Rolle spielen, jedoch für die konkrete Übernahmeentscheidung die direkte Kommunikation mit den „Peers“ sowie das Verhalten der „Peers“ ausschlaggebend sind. Auch bei Politiktransferprozessen existieren vielfältige Filter zwischen Wissen und Entscheidungen. Was andere Staaten tun, kann ebenso eine Rolle spielen, wie nationale Faktoren. Politische Innovationen haben einen Politikzyklus zu passieren. Das Wirken von Vermittlungsinstitutionen ist also nicht in jedem Falle ein Garant für eine höhere Adoptionsrate, wie es der Modellkurvenverlauf bei vermitteltem Politiktransfer suggeriert (vgl. Kern 2000). Beim vermittelten Transfer von politischen Innovationen sind je nach dem Grad ihrer Wirkungstiefe, insbesondere je nach dem Ausmaß der erforderlichen Verhaltensänderungen oder des induzierten politischen Wandels, unterschiedliche Ausbreitungsmuster zu erwarten.

Die relative Bedeutung des jeweiligen Kommunikationskanals variiert in Abhängigkeit von den Eigenschaften des Übernehmers.

Ergebnisse der Marketingforschung deuten darauf hin, dass Pioniere und frühe Übernehmer Eigenschaften aufweisen, die sie besonders empfänglich für externe Informationsquellen machen, und sie dadurch beeinflusst werden (Bass 1969; Rogers 1995: 197ff; Valente 1993; Kemp 1997). Politikwissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass bestimmte länderspezifische Eigenschaften die nationale Responsivität gegenüber internationalen Stimuli wesentlich prägen (siehe Abschnitt 2.3.2.2).

2.3.1.2 Interaktionsmuster und Mechanismen der Diffusion

Die soziologische Netzwerkanalyse hat Beziehungsstrukturen in Netzwerken aufgedeckt, die soziale Homogenität (Konvergenz) verursachen: „strukturelle Äquivalenz“ und „Asymmetrie“. Diese Strukturen induzieren Imitationsverhalten – mit anderen Worten – dass Entscheidungen der einen die Entscheidungen anderer beeinflussen (für einen Überblick vgl. Strang und Soule 1998).

Strukturelle Äquivalenz beschreibt ein gleiches Verhältnis zweier Personen zu einer dritten. Um dieses Verhältnis stabil zu halten, beobachten sie sich gegenseitig in ihrem Tun und imitieren das Verhalten des anderen „to keep up with the competitor“ (Strang und Soule 1998: 274). Wettbewerb ist damit der Mechanismus, der zu Imitation führt.

⁵ Ryan und Gross (1943) konnten zeigen, dass für die Diffusion von hybridem Saatgut interpersonelle Kontakte unter benachbarten Farmern die entscheidende Ursache für die Übernahmeentscheidung waren, obwohl für diese Innovation gezielt durch Institutionen geworben wurde.

⁶ Coleman, Katz und Menzel (1966) konnten ähnliche Ergebnisse in ihrer Studie zur Ausbreitung eines neuen Antibiotikums aufzeigen. Die Information über die Existenz und Wirkungsweise dieses Arzneimittels ist aktiv durch Hersteller, Verkäufer, Medizinjournalen etc. verbreitet worden. Sie wurden 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.

Exkurs: Diffusion als internationale Sozialisation – Diffusionswirkung internationaler Institutionen

Diese soziologische 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 1986; Katzenstein et al. 1998; Finnemore 1993, 1996b). 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 Struktur: der Weltgesellschaft oder globalen Kultur (Meyer 1980; Meyer et al. 1997; Boli und Thomas 1997). Internationale Regierungs- oder Nichtregierungsorganisationen werden als „transmission belt“ für die Diffusion der Weltkultur betrachtet.

Diese Ansätze sind methodologisch problematisch – „(...) neither the sources of norms nor the processes through which global cultural norms evolve are adequately specified“ (Keck und Sikkink 1999: 99). 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? Im methodologischen Individualismus liegt das theoretische Primat beim individuellen Akteur. Dessen Interessen und 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) – determinieren sein Verhalten. Über Interaktionsbeziehungen mit anderen rationalen Akteuren führt dies zu Makrophänomenen wie Normen, gesellschaftlicher Ordnung, Institutionen. 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 mit ihrer Funktion 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. 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-lifecycle“ verbinden sie daher Elemente unterschiedlicher theoretischer Richtungen, die von verschiedenen Verhaltensannahmen über Individuen ausgehen, und verknüpfen auf sinnvolle Weise individualistische und kollektivistische Methodologie.

Die konstruktivistische Perspektive auf solche Dynamiken im internationalen Staatensystem ermöglicht interessante Rückschlüsse auf die Hintergründe von Politiktransfervorgängen: Aus dieser Forschungsperspektive betrachtet bilden Staaten ihre Interessen und Identitäten in der Interaktion mit anderen Staaten der 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 aus der Perspektive des soziologischen Institutionalismus die institutionelle Artikulation von Werte- und Normengemeinschaften (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 zu Nachahmungsverhalten motivieren, um sich der eigenen Identität zu versichern bzw. um die internationale Reputation zu erhöhen. Diffusion ließe sich aus dieser Perspektive als internationale Sozialisation bezeichnen – als die Internalisierung der durch die Organisation vermittelten Normen durch ihre Einbettung in nationalstaatliche Entscheidungsprozesse. Die traditionelle neoliberale Schule des Institutionalismus betrachtet Institutionen als Resultat strategischer Wahlhandlungen rationaler Akteure. Jedoch wird in der Theorie internationaler Beziehungen zunehmend die Tatsache anerkannt, dass internationale Institutionen geschaffen werden, die weder in Bezug auf das „Verhalten“ von Staaten, das sie „normieren“, noch in Bezug auf ihr Design zur Lösung typischer Probleme kollektiven Handelns beitragen (Martin und Simmons 1998; Botcheva und Martin 2001). Diese „aspirational“ Institutionen sind hinsichtlich ihres Designs schwache internationale Vereinbarungen ohne starke Sanktionsmechanismen. 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).

Eine zweite netzwerkanalytisch motivierte Erklärung für Nachahmungsverhalten verweist auf die Wirkung asymmetrischer und nichtreziproker Beziehungen (ebd.). Hier motiviert der Wunsch nach Anerkennung und Prestige, das Verhalten von anerkannten Meinungsführern zu imitieren.

Das von den Organisationssoziologen Di Maggio und Powell entwickelte Konzept des institutionellen Isomorphismus (Di Maggio und Powell 1991b) korrespondiert deutlich mit den aus netzwerkanalytischen Überlegungen abgeleiteten Motiven für eine Orientierung am Verhalten anderer – Schritthalten und Anerkennung. Zentraler Mechanismus des institutionellen Isomorphismus ist der Wettbewerb, wobei Di Maggio und Powell deutlich machen, dass „(...) organisations compete not just for resources and customers, but for political power and institutional legitimacy“ (ebd.: 66). Die Suche nach Legitimität im gegebenen organisatorischen Feld kann zur Übernahme von Praktiken führen, unabhängig davon, ob sich dadurch die interne Handlungsfähigkeit der Organisation verbessert. 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 (ebd.; Radaelli 2000). Modelle sind Konstrukte, die durch die Zuschreibung anderer geschaffen werden. Dies ist bedeutsam, um zu verstehen, wie die Benchmarking-Aktivitäten von internationalen Organisationen funktionieren.

Diese grundlegenden soziologischen Überlegungen lassen sich auch in politikwissenschaftlichen Ansätzen, die Normdynamiken im internationalen Staatensystem untersuchen, wie etwa dem Konzept des „sociological institutionalism“ (Finnemore 1996b) oder der „norm cascades“ (Finnemore und Sikkink 1998) wiederfinden (siehe Kasten).

Studien aus der geographischen Diffusionsforschung haben räumliche Nähe als zentralen Einflussfaktor für die Ausbreitungsverläufe von Innovationen herausgearbeitet (Hägerstrand 1967; Haining 1982; Lutz 1987): Geographisch nahe liegende 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 2000: 156ff). Im Gegensatz zu netzwerkanalytischen Überlegungen wird allerdings der wechselseitigen bzw. 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 eine klassische Annahme der Diffusionsforschung (Gray 1994: 235; Strang und Soule 1998: 275; Berry und Berry 1999: 175f).

Mit der Zunahme globaler Kommunikation, ob nun durch transnationale Netzwerke, Verbände, internationale Regierungsorganisationen oder vermittelt durch globale Massenmedien und technologischen Fortschritt in den Kommunikationstechnologien, sinkt die Bedeutung regionaler Nähe als Kommunikationskanal (Gray 1994: 235). So fand James Lutz (1987) heraus, dass Innovationen, die zu Beginn des letzten Jahrhunderts diffundierten, in stärkerem Maße regionale Verläufe aufwiesen, als jene, die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts diffundierten. Wird Nähe aber als kulturelle oder historische Nähe verstanden, kann ihr weiterhin ein Einfluss auf Diffusionspfade zugeschrieben werden.

Wichtig ist darüber hinaus, dass die Charakteristika der politischen Innovation ausschlaggebend für das Auftreten geographischer Ausbreitungsmuster sein können. 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 (Berry und Berry 1999: 175). Eine regionale Orientierung staatlicher Entscheidungsträger ist bei politischen Innovationen denkbar, deren politische Machbarkeit durch die Mobilität der von den Politikadressaten kontrollierten Produktionsfaktoren erschwert ist. In Anbetracht vorhandener, aber begrenzter Mobilität von Individuen und Firmen können regionale Orientierungen politischer Entscheidungsträger wahrscheinlicher sein als geographisch weiter reichende (ebd.). Vorstellbar sind geographische Muster bei der Ausbreitung von wirtschaftspolitisch motivierten Investitionsanreizen, wie z. B. Steuererleichterungen. Regionale Diffusionsmuster sind in einer Studie über Steuerpolitiken in den amerikanischen Bundesstaaten nachgewiesen worden (Berry und Berry 1992). Auch öffentlicher Druck kann konvergente Politiken bei benachbarten Staaten hervorrufen, da nicht nur soziale Beziehungen enger sind, sondern auch die Massenmedien ausführlicher über den Nachbarn berichten (Berry und Berry 1999: 175). Bei 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.

Wie bereits erwähnt, ist die Mehrzahl der hier diskutierten Konzepte in modifizierter Form in der politikwissenschaftlichen Diffusionsanalyse wiederzufinden. Problematisch bleibt allerdings, dass die genannten Ansätze Diffusionsprozesse nahezu ausschließlich auf Interaktionsbeziehungen zwischen den Mitgliedern eines Systems zurückführen. Um ein umfassenderes Analysemodell für die Erklärung von Politikdiffusion zu entwickeln, müssen weitere Einflussfaktoren integriert werden. Dieser Schritt steht im Mittelpunkt des nun folgenden Abschnitts.

2.3.2 Politikdiffusion und ihre Einflussfaktoren

Für eine moderne politikwissenschaftliche Diffusionsforschung, die nach Einflüssen auf den Prozess der Verbreitung politischer Innovationen fragt, sind drei, nur analytisch zu trennende Faktorenbündel relevant. Eine Herausforderung stellen die Konzeption und empirische Erfassung des komplexen Zusammenspiels dieser Faktoren dar.⁷

- Internationale und transnationale Einflussfaktoren, durch die Staaten und Akteure innerhalb der Staaten miteinander horizontal und vertikal verbunden sind. Sie fungieren als Kanäle für den Transfer von Politikinhalten (vgl. 2.3.2.1).
- Nationale Charakteristika, die internationale Einflüsse filtern und damit die nationale Übernahmeneigung prägen (vgl. 2.3.2.2), und

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 Einflüsse 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).

- Eigenschaften der jeweiligen Politikinnovation, die Hinweise auf ihre grundsätzliche „Diffusionsfähigkeit“ zulassen (vgl. 2.3.2.3).

2.3.2.1 Charakteristika des internationalen Systems

Im Mittelpunkt der Überlegungen zu den Einflüssen des internationalen Systems auf Diffusionsprozesse steht die Frage: *Wie breiten sich Innovationen aus?* Der Untersuchungsfokus liegt auf den Kommunikationskanälen und den Akteuren, die die verschiedenen politischen Einheiten miteinander verbinden. Dabei werden sowohl die ökonomische, politische und gesellschaftliche Strukturiertheit der Beziehungen zwischen Nationalstaaten im internationalen politischen System als auch die aktive Rolle von Promotoren der Innovationsverbreitung, als erklärende Variablen für den Verlauf und die Geschwindigkeit der Ausbreitung der Politikinnovation im internationalen System angenommen.

Strukturen und Wettbewerbsdynamiken

Das bedeutendste Charakteristikum des derzeitigen internationalen Systems ist der Prozess der Globalisierung: Aufgrund einer deutlich gestiegenen Anzahl von strukturierten Verflechtungen ist das Handeln von Staaten, respektive ihrer Akteure, stärker aufeinander bezogen. Diese ökonomischen, institutionellen sowie gesellschaftlichen Verflechtungen zwischen Nationalstaaten dienen als Kanäle für die internationale Ausbreitung politischer Innovationen.

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; Vogel 2001). Die theoretischen Annahme einer Deregulierungsspirale ist bisher empirisch nicht belegt (ebd.; Garrett 1998; Drezner 2001; Hoberg 2001).

Im Gegenteil, das Streben nach „first-mover-advantages“ im regulativen Wettbewerb wird als treibende Motivation politischer Entscheidungsträger betrachtet, mit nationalen politischen Initiativen voranzugehen. Damit gilt nationale Vorreiterpolitik unter den Bedingungen globaler wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Entgrenzung als eine treibende Kraft für die Annäherung nationaler umweltpolitischer Regelungsmuster auf hohem Niveau.

So wird in der viel zitierten „Porter-Hypothese“ (Porter und van der Linde 1995; Taistra 2001) argumentiert, dass eine ambitionierte Umweltpolitik zu Wettbewerbsvorteilen der einheimischen Industrie führen kann. 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 einheimischen Industrie führen. Diese treten allerdings erst nach einem Auslandsnachzug ein und bestehen

in der Ausweitung der Märkte für jene Technologien, die infolge strikterer Umweltstandards entwickelt wurden (ebd.; Jänicke und Jacob 2004).

Heritier et al. haben die Rationalität von Vorreiterverhalten mit dem regulativen Wettbewerb zwischen Mitgliedsstaaten der EU um das institutionelle Design zukünftiger gemeinsamer Politiken begründet (Heritier et al. 1994, 1996). Regulativer Wettbewerb beschreibt hier den Wettbewerb unter EU-Mitgliedstaaten, ihr regulatives Anspruchsniveau, ihre Politikansätze und administrativen Modelle auf EU-Ebene zu transferieren, um signifikante Anpassungskosten zu vermeiden. Diese Konzeption von „regulativem Wettbewerb“ bedarf also einer supranationalen 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). Die Harmonisierung von Politiken ist innerhalb der EU zu einem antizipierbaren Einfluss auf die nationale Politikentwicklung der Mitgliedstaaten geworden. Die Erwartung einer EU-Harmonisierung – so die Annahme – löst Pionierverhalten aus. Das Angebot eines eigenen Modells zielt darauf, die einheimische Verwaltung vor kostspieligen Anpassungen an EU-Regelungen zu schützen, die nicht mit den tradierten administrativen Pfaden übereinstimmen. Auch hier ist also die Erwartung von Wettbewerbsvorteilen untrennbar mit der Erwartung des Nachzugs anderer Mitgliedstaaten verbunden. Allerdings zeigen unsere Forschungen, dass die Schwelle, unilateral voranzugehen, häufig höher als erwartet ist. Das Vermeiden von „first-mover-costs“ und die damit einhergehende nationale Abwartehaltung können ausgeprägter sein, als das Streben nach „first-mover-advantages“ in Form nationaler Vorreiterpolitik (vgl. Kap. 8 in diesem Band).

Nahezu die Gesamtheit der diskutierten Vorteile von Vorreiterverhalten ist voraussetzungsvoll. Die Annahme, dass Länder vorangehen, um „first-mover-advantages“ zu erlangen, ist stets mit der Erwartung des Auslandsnachzuges verbunden. Das provoziert die Frage nach den Bedingungen, die die Grundlage dieser Erwartungssicherheit potenzieller Wettbewerbsvorteile bilden. Diese Frage ist von zentraler Bedeutung, um zu verstehen, warum der Prozess des regulativen Wettbewerbs als ein Mechanismus der Politikdiffusion auf hohem Niveau identifiziert werden kann. Die Antizipation eines Auslandsnachzuges hängt von der ex-ante-Evaluation der Diffusionschancen ab. Denn Politikdiffusion ist kein automatischer Prozess.

Die Erwartungssicherheit einer solchen Dynamik kann jedoch durch eine zweite kompetitive Dynamik im internationalen System erheblich erhöht sein. Der normative („ideational“) Wettbewerb kann infolge der gestiegenen vertikalen und horizontalen politisch-institutionellen Verflechtung von Staaten und Akteure im internationalen System zur treibenden Kraft für politisches Nachahmungsverhalten werden. Die Zunahme internationaler Regierungsorganisationen und transnationaler Netzwerke, 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: „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 1998: 10).

Die Etablierung intergouvernementaler Verhandlungsarenen oder themenspezifischer internationaler Organisationen „encourage actors to adopt extended time horizons and norms“ (Underdal 2002a: 460) „to make unilateral adjustments in behaviour – even in the absence of any legal obligation to do so“ (Underdal 2002b: 5). Der soziologische Institutionalismus argumentiert, dass durch die Einbettung von Staaten in dichte Netze transnationaler und internationaler sozialer Beziehungen (Finnemore 1996a: 2) ein normativer Anpassungsdruck forciert wird, der sie dazu bringt, „to alter institutions and regulations because a set of beliefs has developed sufficient normative power that leaders fear looking like laggards if they do not adopt similar policies“ (Drezner 2001: 57).

Dieses Phänomen ist empirisch nachweisbar. So waren im Laufe der letzten Jahrzehnte nicht nur eine bemerkenswerte internationale Ausbreitung umweltpolitischer Innovationen, sondern auch eine interessante zeitliche Korrelation zwischen regelrechten Schüben weltweiter nationaler umweltpolitischer Innovationstätigkeit und internationalen Großereignissen, wie der UN-Umweltkonferenzen von 1972 und 1992, zu verzeichnen (vgl. Kap. 3, 4 und 8 in diesem Band).

Schlüsselakteure des Politiktransfers

Diese Normdynamiken können nicht ohne die Berücksichtigung der Rolle von Akteuren verstanden werden. Normdynamiken werden erst durch die Aktivitäten bestimmter internationaler Organisationen, transnationaler Netzwerke oder NGO geschaffen, von ihnen genutzt und intensiviert. Durch die Einbettung nationaler staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in verschiedene Formen transnationaler Netzwerke entstehen die relevanten Kanäle für den Transfer von Wissen, Ideen und Überzeugungen über Grenzen hinweg. An dieser Schnittstelle zwischen nationaler und internationaler Ebene agieren eine Reihe ganz unterschiedlicher Akteure. Sie lassen sich unterscheiden hinsichtlich der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen zur Einflussnahme (Dolowitz und Marsh 2000; Stone 2000), ihrer Kapazitäten in Bezug auf den Transfergegenstand (Keck und Sikkink 1999; Stone 1999) und ihrer relativen Bedeutung in verschiedenen Phasen des Policy-Zyklus (Stone 2000: 51) und des Diffusionsprozesses (Finnemore und Sikkink 1998: 895ff).

Während sich einige internationale Organisationen, wie die Weltbank, asymmetrischer Machtverhältnisse bedienen, um bestimmte Politikinnovationen durchzusetzen (Dolowitz und Marsh 2000), lassen sich andere Aktivitäten derselben oder anderer internationaler Organisationen im Bereich des „idea game“ verorten, „which is about formulating, transferring, selling and teaching not formal regulation, but principled or causal beliefs helping to constrain or enable certain types of social behaviour“ (Marcussen 2001: 13). Diese Aktivitäten gleichen dem Handlungsrepertoire transnationaler Netzwerke nichtstaatlicher Akteure. Diese können „epistemic communities“ (Haas 1992; Rose 1991), think tanks (Stone 1999, 2000) oder advocacy networks/coalitions (Keck und Sikkink 1999; True und Mintrom 2001) umfassen. Nichtstaatliche Akteure verfügen nicht über Macht im traditionellen Sinne (Stone 2000: 50; Keck und Sikkink 1999: 95). Sie erscheinen 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),