

## **Abschnitt 2 – Analytische Konzepte und empirische Erfahrungen**

### **2 Internationalisierung und nationaler Politikwandel - analytische Konzepte und Kausalmechanismen**

Die Teildisziplin der vergleichenden Politikwissenschaft hat die Wirkungen der Internationalisierung erst spät als relevantes Thema für sich entdeckt. Bis in die neunziger Jahre sind vergleichende Studien von der Prämisse des unabhängigen Nationalstaats ausgegangen, dessen Politik primär von endogenen Faktoren bestimmt wird. Der Einfluss externer Faktoren, wie der internationalen Politik oder auch die Politik anderer Staaten, ist in den Studien zumeist nur am Rande thematisiert worden. Dieser „Primat der Innenpolitik“ wurde von Manfred G. Schmidt in einem Überblicksartikel zum Stand der vergleichenden Politikforschung bereits im Jahr 1988 kritisiert: „Ein besonders schwerwiegendes Defizit der vergleichenden Wirtschafts- und Sozialpolitik-Forschung liegt in der Vernachlässigung der internationalen Politik und der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. In der Literatur überwiegt der Primat der Innenpolitik [...]. Ihr ist die These von der entscheidenden Prägekraft der internationalen Beziehungen [...] untergeordnet“ (Schmidt 1988: 25). Ganz ähnlich argumentierte Kristine Kern in ihrem Plädoyer für die Berücksichtigung von Politikdiffusionsprozessen in der international vergleichenden Forschung: „Von diesem Ansatz (können) wichtige Impulse für eine Neuorientierung der vergleichenden Forschung ausgehen, [...] weil der Politiktransfer zwischen den Subeinheiten eines politischen Systems - seien es die amerikanischen Einzelstaaten, die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union oder die Nationalstaaten im internationalen System - in Anbetracht seiner im Zuge der Globalisierung zunehmenden Bedeutung nicht länger ignoriert werden kann. Obgleich niemand ernsthaft behauptet, dass ein Staat völlig isoliert vom Rest der Welt existieren kann, [...] liegt genau diese Grundannahme vielen vergleichend angelegten Politikanalysen implizit zugrunde“ (Kern 1998: 4).

Das Phänomen der Internationalisierung hat seit Beginn der neunziger Jahre über drei verschiedene analytische Konzepte Eingang in die international vergleichende Politikforschung gefunden: Politikdiffusion (Berry u. Berry 1999; Collier u. Messick 1975; Kern, Jörgens u. Jänicke 2000), Politiktransfer (Bennett u. Howlett 1992; Rose 1991, 1993) und Politikkonvergenz (Bennett 1988, 1991a, 1991b). Gemeinsamer Ausgangspunkt der politikwissenschaftlichen Diffusions-, Transfer- und Konvergenzforschung ist die empirische Beobachtung einer zunehmenden Angleichung von nationalen Politiken und Institutionen (Holzinger, Jörgens u. Knill 2007: 11). Alle drei konzeptionellen Ansätze beschäftigen sich mit dem Zusammenwirken von internen (nationalen) und externen (internationalen) Determinanten als Erklärungsfaktoren für die Ausbreitung von Politikinnovationen und der zu-

nehmenden Angleichung nationaler Politiken und Institutionen. Wie die Übernahme- und Konvergenzprozesse im Detail verlaufen, was ihre Ursachen sind und welche Mechanismen zu einer globalen Angleichung nationalstaatlicher Politiken führen, diese Fragen stehen im Mittelpunkt der Diffusions- und Transferforschung als auch der Konvergenzforschung. Sie sind das verbindende Element der drei Forschungsansätze (Holzinger, Knill, Jörgens 2007: 12). Die drei Konzepte setzen jedoch unterschiedliche Schwerpunkte bei den erklärenden Faktoren und unterscheiden sich auch hinsichtlich des gewählten analytischen Fokus.

Die Herausforderung besteht aus theoretischer Sicht darin, den gegenwärtigen Forschungsstand und aktuelle Entwicklungen der Diffusions-, Transfer- und Konvergenzforschung darzustellen und die drei analytischen Konzepte durch eine Zusammenführung füreinander fruchtbar zu machen. Das Ziel dieses Kapitels ist es, einen analytischen Rahmen zur Beschreibung von nationalem Politikwandel zu entwickeln, welcher dem Stellenwert der internationalen Faktoren und ihren Wirkungen auf verschiedene Aspekte des Entscheidungsprozesses Rechnung trägt. Dazu wird in mehreren Schritten vorgegangen. In einem ersten Schritt werden die drei analytischen Konzepte begrifflich und inhaltlich voneinander abgegrenzt. Die unterschiedlichen Konzepte, Kausalmechanismen, Einflussfaktoren und Wirkungen werden dann in einem übergreifenden heuristischen Modell zusammengefasst. Daran anschließend werden im zweiten Abschnitt die wichtigsten Kausalmechanismen vorgestellt, die zu einer internationalen Ausbreitung und Konvergenz von Politiken führen. Im dritten Schritt werden die akteurs-, länder- und gegenstandsbezogenen Faktoren beschrieben, die den Prozess der Ausbreitung und Konvergenz von Politiken entweder erleichtern oder behindern können. Im vierten Schritt werden abschließend die Wirkungen der Internationalisierung anhand der Dimensionen von Politikwandel und dem Spektrum der möglichen nationalen Anpassungsstrategien zusammengefasst.

## **2.1 Diffusion, Transfer und Konvergenz – konzeptionelle Abgrenzungen**

Die Begriffe Politikdiffusion, Politiktransfer und Politikkonvergenz werden in der Literatur nicht immer klar voneinander abgegrenzt. Die daraus resultierenden begrifflichen und analytischen Unklarheiten erschweren bislang die Synthese der unter den verschiedenen Begriffen erarbeiteten konzeptionellen Ansätze und empirischen Ergebnisse und damit die Herausbildung eines integrativen Forschungsansatzes (Holzinger, Jörgens u. Knill 2007: 11). Ziel dieses einleitenden Kapitels ist es, die verwandten Konzepte Diffusion, Transfer und Konvergenz zusammenzuführen und füreinander nutzbar zu machen.

### **2.1.1 Politikdiffusion**

Die politologische Diffusionsforschung entstand bereits in den 60er Jahren innerhalb der amerikanischen Politikwissenschaft (Walker 1969; Gray 1973). In den frühen Arbeiten wurde die Verbreitung politischer Innovationen unter den amerikanischen Bundesstaaten untersucht. In den neunziger Jahren sind zunehmend Diffusionsprozesse auf der internationalen Ebene und in der Europäischen Union in den Mittelpunkt gerückt. Der analytische Fokus der Diffusionsforschung liegt auf dem Prozess der Verbreitung einer politischen

Innovation in einem gegebenen politischen System, dies kann eine größere Gruppe von Staaten sein oder die subnationalen Einheiten in einem Bundesstaat. Politikdiffusion wird dabei verstanden als “any pattern of successive adoptions of a policy innovation“ (Eyestone 1977). Diffusionsstudien untersuchen die Ausbreitung einer Politikinnovation über die Zeit und versuchen, Ausbreitungsgrad und –geschwindigkeit zu erklären sowie Unterscheidungen hinsichtlich früherer oder späterer Übernehmer dieser Innovation zu treffen (Tews 2002, Lütz 2007). Strukturelle Beziehungen zwischen den Gliedern dieses Systems sind zentrale, aber nicht ausschließliche Erklärungsvariablen für den Verlauf der Verbreitung der politischen Innovation. Konstitutiv ist also das Interesse an den Prozessmustern der Übernahme von Politikinnovationen und weniger die individuellen Motive der Akteure für die Diffusion.

Die Diffusion einer Politikinnovation kann durch unterschiedliche Faktoren begünstigt werden (Berry u. Berry 1999: 172-178):

1. Ein (trans-)nationales Kommunikationsnetzwerk zwischen staatlichen Beamten.
2. Staaten werden durch Politikinnovationen in Nachbarstaaten beeinflusst.
3. Vorreiterstaaten entwickeln eine Politikinnovation, die dann sukzessive von anderen Staaten übernommen wird.
4. Internationale Organisationen bzw. nationale Regierungen fördern und unterstützen eine Politikinnovation, so dass es zu einer vertikalen Diffusion kommt.

Die ersten drei Punkte beziehen sich auf horizontale Formen der Diffusion ausgelöst durch die Kausalmechanismen Kommunikation, Wettbewerb und öffentlichen Druck (Berry u. Berry 1999: 169). Der vierte Punkt verweist hingegen auf vertikale Formen der Politikdiffusion, bei denen die Anreize zur Innovation von außen in eine Übernahmepopulation hineingetragen werden. Ein vertikaler Diffusionsprozess setzt dabei zwingend ein Mehrebenensystem voraus (Kern 2000). Vertikale Diffusionen sind diffusionstheoretisch nur von Interesse, wenn sie den übernehmenden Einheiten ausreichende Freiheitsgrade bei der Übernahme einer Politikinnovation gewähren.

Zur Erklärung der Ausbreitung von politischen Innovationen werden in der Diffusionsforschung zwei Arten von Modellen verwendet (Berry u. Berry 1990, 1999, 2007): zum einen Diffusionsmodelle und zum anderen Modelle interner Determinanten. In den Diffusionsmodellen werden externe Erklärungsfaktoren für die Ausbreitung von Politikinnovationen verwendet. Sie bilden damit den eigentlichen Kern der Diffusionsforschung. In der Regel werden verschiedene externe Mechanismen als Ursache für den Diffusionsprozess argumentativ herangezogen, darunter soziales Lernen, ökonomischer Wettbewerb, gemeinsame Normen, Nachahmung oder zwischenstaatliche Kommunikation. Darauf aufbauend sind in der Literatur verschiedene Diffusionsmodelle entwickelt worden, wie das kommunikative Interaktionsmodell, das Vorreiter-Nachzügler-Modell oder Modelle regionaler Diffusion (Berry u. Berry 1999: 171ff.). Im Mittelpunkt stehen bei diesen Modellen räumliche und strukturelle Gründe für die Übernahme einer Politikinnovation wie die Interaktionshäufigkeit mit Vorreitern (Gray 1973) oder die geographische Nähe (Walker 1969), aber auch die Einbettung der Interaktionen in Netzwerkstrukturen (True u. Mintrom 2001).

Demgegenüber verweisen die Modelle interner Determinanten auf den Einfluss ökonomischer, politischer und sozialer Faktoren für das Übernahmeverhalten von Bundesstaaten bzw. Nationalstaaten (Walker 1969, Collier u. Messick 1975). In diesen Modellen wer-

den die Übernahme selbst und der Zeitpunkt der Übernahme einer Politikinnovation von internen Faktoren bestimmt. Diese internen Faktoren sind in der Diffusionsforschung oftmals zu einer Größe, nämlich der Innovationsfähigkeit zusammengefasst worden (Walker 1969, Savage 1978). In diesem Sinne wird angenommen, dass die frühzeitige Übernahme von Politikinnovationen eine höhere Innovationsfähigkeit widerspiegelt. Und umgekehrt: je höher die Innovationsfähigkeit, desto höher die Wahrscheinlichkeit, dass eine Politikinnovation bis zu einem bestimmten Zeitpunkt übernommen wird.

Diffusionsstudien gehen dabei von robusten Mustern der Übernahme einer Politikinnovation aus, welche kumulativ über die Zeit hinweg erfolgt (Lütz 2007: 134). Zunächst übernehmen wenige Länder die Innovation, dann steigt die Adoptionsrate deutlich an, um schließlich wieder abzusinken. Von zentraler Bedeutung für den Diffusionsverlauf ist dabei das Konzept der kritischen Masse. Darunter ist die Anzahl der Einheiten (Akteure, Gebietskörperschaften) zu verstehen, die eine Politikinnovation übernehmen müssen, um eine Dynamik in Gang zu setzen, die die Übernahme durch die restliche Population wahrscheinlicher macht. Oftmals wird die kritische Masse erst überschritten, wenn eine Adoptionsrate von fünfzig Prozent erreicht ist. Allerdings kann dieser Punkt in anderen Fällen auch schon früher erreicht werden. Handelt es sich zum Beispiel bei den frühen Übernehmern um zentrale Akteure mit vielen Kontakten, wird der Diffusionsprozess beschleunigt.

Diffusionsstudien haben wichtige Beiträge zum Verständnis von Diffusionsprozessen geleistet und belastbare empirische Ergebnisse zur Ausbreitung von Politikinnovationen geliefert. Erstens ist in mehreren Studien über die amerikanischen Bundesstaaten gezeigt worden, dass große, stärker industrialisierte und wirtschaftlich erfolgreichere Staaten dazu neigen Politikinnovationen schneller zu übernehmen als kleine und ärmere Staaten. (Walker 1969, Gray 1973, Welch u. Thompson 1980). Zweitens sind in der Diffusionsforschung starke regionale Effekte nachgewiesen worden. Regionale Muster der Diffusion von Politikinnovationen, bei denen kleinere Staaten die regionalen oder globalen Vorreiter nachahmen, sind in mehreren Studien empirisch belegt worden (Walker 1969; Gray 1973; Collier u. Messick 1975; Lutz 1987, 1997; Mooney u. Lee 1995; Simmons u. Elkins 2004). Und drittens hat die Diffusionsforschung die Rolle von unterschiedlichen Diffusionsmechanismen bei der Ausbreitung von Ideen und Informationen über politische Reformen näher beleuchtet: dem Wettbewerb um ökonomische Ressourcen und Legitimität (Berry u. Berry 1999), der Rolle von zwischenstaatlichen Organisationen (Welch u. Thompson 1980) und den Einfluss von transnationalen Expertennetzwerken wie etwa den „epistemic communities“ (Haas 1992).

Theoretisch hat sich die Diffusionsforschung in den letzten Jahren sehr auf die Erfassung und Beschreibung der externen Kausalmechanismen konzentriert, aufgrund derer die Entscheidungen in einem Land einen Einfluss auf Entscheidungen in anderen Ländern haben können. Die erzielten Fortschritte haben allerdings bislang noch nicht zu einer kohärenten Theorie der Politikdiffusion geführt. Vielmehr haben mehrere Autoren in der jüngeren Vergangenheit auf signifikante konzeptionelle Schwächen in der politikwissenschaftlichen Diffusionsforschung hingewiesen (Braun et al. 2007; Meseguer u. Gilardi 2005; Mooney 2001). Beklagt werden dabei vor allem die mangelhafte theoretische Fundierung der kausalen Wirkungsmechanismen als auch die Schwächen der verwendeten Modelle und statistischen Methoden. Einige der Probleme hängen damit zusammen, dass Erklärungen aus Studien zur Diffusion von Politikinnovationen in föderalen Systemen wie den USA ohne wesentliche Anpassungen in den neueren Studien für internationale Diffusionsprozesse

se herangezogen wurden. Andere Probleme sind hingegen von grundsätzlicher Natur und sollen hier kurz angeführt werden:

- *Abhängige vs. Unabhängige Variable*: in der Literatur wird „Diffusion“ nicht einheitlich, sondern mal als abhängige und mal als unabhängige Variable verwendet. Während sich dies in der älteren Literatur noch auf unterschiedliche Forschungsfragen zurückführen ließ, weist dieses Problem in der neueren Literatur auf grundsätzlich unterschiedliche Definitionen von Politikdiffusion hin. Während einige Autoren im Bemühen eine übergreifende Theorie zu entwickeln, Politikdiffusion als Oberbegriff für die Ausbreitung von Politikinnovationen und damit als abhängige Variable definieren (Braun et al. 2007), sehen andere Autoren die Diffusion als eine Ursache für die internationale Ausbreitung von Politikinnovationen und damit als unabhängige Variable (Elkins u. Simmons 2005). Nach letzterem Verständnis ist Diffusion nur ein Mechanismus neben anderen, und entspricht dem Modell eines freiwilligen, horizontalen Ausbreitungsprozesses. Konsequenterweise werden Ausbreitungsprozesse die durch andere Wirkungsmechanismen zu Stande kommen, wie etwa durch Wettbewerb oder Zwang, nicht als Diffusionsprozess angesehen.
- *Homogenität*: die Diffusionsmodelle gehen von einer homogenen Übernahmepopulation aus, das heißt jede Einheit des gegebenen politischen Systems hat die gleiche Wahrscheinlichkeit die Politikinnovation zu übernehmen. Gerade für internationale Diffusionsprozesse ist diese Annahme angesichts deutlicher Unterschiede in den Fähigkeiten und Neigungen der Nationalstaaten zur Übernahme von politischen Innovationen unrealistisch. Die Abbildung dieser nationalen Unterschiede allein durch den Faktor „Innovationsfähigkeit“ wird dem Einfluss innenpolitischer Faktoren auf das Übernahmeverhalten nicht gerecht.
- *Motivation*: Veränderungen der Motivation zur Übernahme einer Politikinnovation im Laufe des Diffusionsprozesses werden in der Diffusionsforschung nicht ausreichend berücksichtigt (Hays 1996). Die in der Literatur angeführten Gründe für die Diffusion sind häufig entweder deterministisch (kritische Masse) oder rationalistisch. Dabei unterscheiden sich die Motive der Vorreiter oftmals deutlich von den Motiven der späteren Übernahmekandidaten, und die Motive der Nachzügler sind nicht identisch mit der Motivation der beiden vorherigen Gruppen. In der Folge verändert sich auch das Übernahmeverhalten: Innovationen werden in stark veränderter Form, nur zum Teil oder überhaupt nicht übernommen. Die Diffusionsforschung ist gegenüber diesen Veränderungen blind, der Diffusionsgegenstand bleibt hier vom Beginn des Diffusionsprozesses bis zu seinem Ende immer der Gleiche.
- *Diffusionsgegenstand*: Die charakteristischen Merkmale einer Politikinnovation und deren Wirkungen auf die Diffusion bleiben in der Diffusionsforschung häufig unterbeleuchtet. Beiträge, die auf diesen wichtigen Punkt hinweisen, sind oftmals stärker von den Erkenntnissen der Innovationsforschung geprägt als von der Diffusionsforschung (siehe Wejnert 2002, Tews 2002). In der neueren Diffusionsforschung wird dieser Aspekt allerdings stärker in den Mittelpunkt gerückt. So sind in mehreren Studien die Diffusionsprozesse „moralischer Politiken“ in den US-Bundesstaaten untersucht worden, also Politikinnovationen bei denen Moral- und Wertvorstellungen eine große Rolle spielen, wie zum Beispiel Initiativen für liberale Abtreibungsgesetze, die Abschaffung der Todesstrafe oder Rauchverbote an öffentlichen Plätzen (Mooney u. Roe 1998). In einer aktuellen Untersuchung sind die Diffusionsmuster verschiedener Politiktypen

- (morality policies, regulatory policies und procedural policies) untersucht worden, allerdings ohne zwingende Ergebnisse liefern zu können (Boushey 2006).
- *Akteurslosigkeit*: Die Diffusionsforschung geht davon aus, dass Politikinnovationen sich als neue Ideen kraft ihrer inhärenten Ausstrahlung ausbreiten und durchsetzen, also auf andere förmlich ansteckend wirken. Analytisch vernachlässigt wird dabei die Dimension der Akteure und ihrer Wahlhandlungen im Übernahmeprozess. Diane Stone spricht in diesem Zusammenhang von den „agents of transfer“ (Stone 2004). Die Diffusionsforschung interessiert sich für Prozessmuster in der Ausbreitung von Politikinnovationen, aber nicht für die am Übernahmeprozess beteiligten Akteure und deren Interessen. Die Rollen von individuellen und kollektiven Akteuren wie Politiker, Beamte, Experten, Wissenschaftler, Interessenverbände und Nichtregierungsorganisationen werden in Diffusionsstudien nicht näher untersucht. Aus diesem Grund haben Dolowitz und Marsh (1996, 2000: 11) der Diffusionsforschung wiederholt vorgeworfen, dass es sich bei Diffusionen um einen akteurslosen Prozess handelt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die politikwissenschaftliche Diffusionsforschung sich wachsender Kritik aus drei Richtungen gegenübersteht. Erstens werden die Annahmen der statistischen Diffusionsmodelle in Frage gestellt, allen voran die Idee der räumlichen und zeitlichen Homogenität der Übernahmepopulation. Soziale Interaktion und Kommunikation sind in der Regel räumlich konzentriert, ebenso sind soziale Ereignisse nicht zeitlos. Akteure vergessen bestimmte Ereignisse oder das Ereignis verliert nach einiger Zeit seinen innovativen Charakter. Die Merkmale sozialer Interaktion widersprechen der Grundannahme von räumlicher und zeitlicher Homogenität in den Diffusionsmodellen. Dementsprechend haben sich in neueren Studien interne Determinanten statistisch als weitaus relevanter für den Diffusionsprozess erwiesen, als dies in früheren Studien angenommen wurde (Frant 1991, Mooney 2001, Myers 2001). Zweitens wird kritisiert, dass ein Großteil der Diffusionsforschung damit befasst ist, zu zeigen, dass es Diffusion überhaupt gibt und sich im Wesentlichen der Faszination des Prozesses hingibt: „the main problem of this research tradition is, that it reveals nothing about the content of new policies. Its fascination is with process not substance“ (Clark 1985: 65). Drittens wird beklagt, dass in der Literatur verschiedene Mechanismen als Ursache von Politikdiffusion aufgelistet werden, ohne das notwendige theoretische Verständnis für die Wirkungen dieser Mechanismen zu entwickeln. So beruhen die angeführten Kausalmechanismen auf unterschiedlichen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen: einige basieren auf der Annahme rationaler Akteure (Lernen), andere entstammen dem Konstruktivismus (soziale Nachahmung) oder beziehen sich auf Anreize (Wettbewerb und Kooperation). Aussagen über den jeweiligen Erklärungswert der Kausalmechanismen für den Diffusionsprozess können auf dieser Basis kaum gewonnen werden und mögliche Wechselwirkungen zwischen den Mechanismen und dadurch entstehende kausale Komplexitäten werden in den Diffusionsmodellen weitgehend ausgeblendet (Braun et al. 2007: 44; Meseguer u. Gilardi 2005: 15). Insgesamt entsteht der Eindruck, dass sich die Liste der Wirkungsmechanismen beliebig erweitern lässt. Die Auflistung der unterschiedlichen Wirkungsmechanismen allein ist theoretisch unbefriedigend, da weder die Beziehungen zwischen den Mechanismen erfasst werden, noch der jeweilige Beitrag der verschiedenen Mechanismen. Die Konsequenzen dieser ungelösten Probleme der Diffusionsforschung lassen sich mit den mit folgenden Worten beschreiben: „A first negative consequence of this state of affairs is that explanations lack theoretical coherence;

a second, probably more important problem is that theoretical models of diffusion are left implicit and amount to adding up mechanisms, while diffusion processes, as most social phenomena, are certainly more complex” (Braun et al. 2006: 8). Braun et al. versuchen daher in ihrem Beitrag die beschriebenen Probleme zu beheben, in dem sie die verschiedenen Wirkungsmechanismen in ein einfaches Modell von Politikwandel integrieren.

### 2.1.2 Politiktransfer

Das Konzept des Politiktransfers hat sich Anfang der neunziger Jahre zunächst in der britischen Politikwissenschaft entwickelt, und wurde insbesondere durch die Arbeiten von Dolowitz und Marsh (1996, 2000), Richard Rose (1991, 1993) und Diane Stone (1999, 2000, 2004) geprägt. Dolowitz und Marsh haben ihr Konzept des Politiktransfers ursprünglich in expliziter Abgrenzung zur Politikdiffusion entwickelt. Vor dem Hintergrund der im obigen Kapitel beschriebenen Probleme der Diffusionsforschung schreiben sie: „It was as a result of this perceived need to answer questions ignored by diffusion studies that comparative policy analysts began discussing lesson drawing and policy transfer“ (Dolowitz u. Marsh 1996: 345).

Im Mittelpunkt des Politiktransferkonzeptes steht die Übernahme von politikrelevantem Wissen aus anderen Nationalstaaten, welches für die eigene nationale Politikentwicklung nutzbar gemacht wird. Definiert wird Politiktransfer als “process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place” (Dolowitz u. Marsh 1996: 344). Der Begriff des Politiktransfers beschränkt sich dabei nicht auf die originalgetreue Nachahmung von externen Politikinnovationen, sondern schließt auch die Möglichkeit wesentlicher inhaltlicher Veränderungen der übernommenen Politiken ein (Rose 1993). Transferstudien zeichnen sich durch eine starke Betonung der spezifischen Eigenschaften von Politiken und der Veränderung im Verlaufe des Transferprozesses aus (Holzinger, Jörgens u. Knill 2007: 13). Dabei geht der Ansatz von der Intentionalität von Politikimporten und -exporten aus und fokussiert stark auf die Rolle von Akteuren im Politiktransfer sowie auf kognitive Prozesse der Selektion und Nutzung von politikrelevantem Wissen (Evans u. Davies 1999; Stone 1999, 2000, 2001). Bei der Politiktransferanalyse handelt es sich dementsprechend nicht um eine vollständige Theorie, sondern um einen konzeptionellen Rahmen oder wie es Evans und Davies beschreiben, um ein Modell zur Analogiebildung (Evans u. Davies 1999: 363).

Der analytische Fokus von Transferstudien liegt eher auf Prozessen, allerdings werden auch Ergebnisse von Transferprozessen analytisch berücksichtigt. Während sich die Literatur zur Politikdiffusion aus einer Makroperspektive mit dem Prozess der Ausbreitung von Innovationen in einem politischen System beschäftigt, steht bei den Analysen zum Politiktransfer die Mesoperspektive im Vordergrund (Evans u. Davies 1999). Analysiert wird oftmals der Prozess eines einzelnen Transfers, um die Ursachen, Einflussfaktoren und Charakteristika eines konkreten Imports oder Exports von Politikinhalten detailliert zu untersuchen. Freeman beschreibt den konzeptionellen Zugang der Studien zum Politiktransfer folgendermaßen: „It operates at the meso level, below more general studies of convergence and diffusion but above more specific treatments of local applications of ideas and instruments.“ (Freeman 1999: 3). Durch die Analyse von Politiktransferprozessen auf der Me-

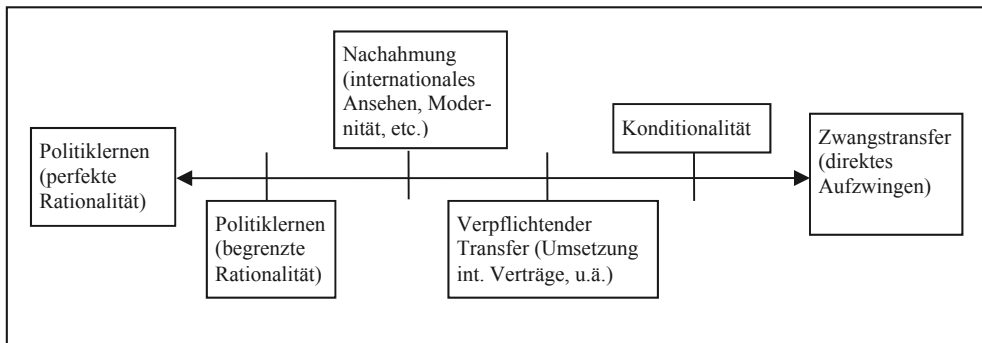
soebene soll sichergestellt werden, dass die Fragestellungen der Mikro- und Makrotheorien nicht völlig aus dem Blick geraten, während gleichzeitig der Tatsache Rechnung getragen wird, dass moderne politische Entscheidungsprozesse in sich selbst organisierenden, intersektoralen Netzwerken stattfinden, die in der Regel mehrere politisch-administrative Ebenen umfassen (Evans u. Davies 1999: 363).

Für die Analyse von Politiktransferprozessen haben Dolowitz und Marsh (2000: 8) mehrere forschungsleitende Fragen aufgeworfen, die sich auf fünf zentrale Fragen reduzieren lassen. Erstens, *was* wird übernommen? Prinzipiell kann nahezu alles von einem politischen System in ein anderes übertragen werden. Analytisch ist es sinnvoll, klar zwischen verschiedenen Kategorien von Politiken und Programmen als Gegenstand eines Politiktransfers zu unterscheiden, damit die abhängige Variable im Transferprozess klar definiert wird. Dolowitz und Marsh benennen acht verschiedene Kategorien: Ziele, Inhalte, Instrumente, Programme, Institutionen, Ideologien, Ideen und Einstellungen. Die empirischen Arbeiten zum Politiktransfer konzentrieren sich in der Regel nur auf eine dieser Kategorien, so z. B. auf Programme (Dolowitz 1997, Peck u. Theodore 2001), Institutionen (Stone 2000, Dolowitz 2001), Ideen (Stone 2001), Ideologien und Einstellungen (Deacon 2000; Dolowitz 1998; King u. Wickham-Jones 1999). Der Politiktransferansatz interessiert sich weitaus stärker als die Diffusionsforschung für den Einfluss von Politikinhalten und Problemstrukturen auf den Übernahmeprozess. Hinter diesem Interesse steht der Gedanke, dass die charakteristischen Merkmale einer Politikinnovation ebenso wie ihr Entstehungsort eine wesentliche Rolle für den Politiktransfer spielen. Nicht jede Politikinnovation eignet sich gleichermaßen für die Übernahme durch andere Länder oder subnationale Einheiten und ebenso werden international nicht alle Staaten gleichermaßen als Vorreiteration anerkannt, so dass nicht jede Politikinnovation in einem beliebigen Staat quasi automatisch einen internationalen Diffusionsprozess auslöst.

Die zweite Frage lautet: *Wer* ist am Transferprozess beteiligt? Dies lenkt die Aufmerksamkeit auf die handelnden Akteure in einem Transferprozess. Für einen Politiktransfer bedarf es immer mindestens zweier Akteure – den Politikexporteur, der eine Politikinnovation bereits in der Praxis anwendet, und den Politikimporteur, der diese Politikinnovation übernimmt. Empirisch zu untersuchen, welche Akteure an einem Politiktransfer beteiligt sind (und welche nicht), kann im Hinblick auf das Ausmaß eines Transfers und das Engagement der Beteiligten interessant und aufschlussreich sein und notwendige Erkenntnisse liefern. Dolowitz und Marsh (1996: 345, 2000: 10) haben in ihrem Modell zwischen verschiedenen Typen von Akteuren unterschieden, die am Transferprozess beteiligt sein können: Politiker und Parteien, Beamte, Interessengruppen, Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen, Experten und Beratungsinstitute, Forschungseinrichtungen, supranationale Regierungen, und internationale Organisationen. In dieser kategorialen Aufzählung wird allerdings nicht systematisch zwischen individuellen und kollektiven Akteuren unterschieden, und die Kategorien sind zudem nicht trennscharf. Der wesentliche Punkt ist jedoch der Hinweis darauf, dass Transferprozesse nicht auf staatliche Akteure beschränkt sind, sondern eine bunte Vielfalt nicht-staatlicher Akteure in diese Prozesse involviert sein kann. Die Rolle von nicht-staatlichen Akteuren in Transferprozessen ist dementsprechend von mehreren Autoren thematisiert worden, so z.B. die Rolle von NGOs und internationalen Organisationen (Stone 2000, 2004) und die Rolle von Forschungseinrichtungen und Think Tanks (Stone 2005, Ladi 2005).

Drittens, was *motiviert* Akteure zum Politiktransfer? Das Konzept des Politiktransfers betont die Intentionalität bei der Übernahme von neuen Ideen, Institutionen, Instrumenten und Zielen. Es verweist damit auf die tragende Rolle von Akteuren und deren Motive im Transferprozess und ist im Gegensatz zu den Diffusionsansätzen weitaus weniger deterministisch. Die Motivation der Akteure im Rahmen des Politiktransfers wird von Dolowitz und Marsh (2000: 13) durch ein Kontinuum zwischen rationalem Lernen und erzwungener Übernahme beschrieben (Abbildung 2). Im Kern geht es bei diesem Kontinuum um die Abbildung der verschiedenen Freiheitsgrade eines Politiktransfers und die Vermeidung einer allzu simplen Dichotomie von Politiklernen und Zwangstransfer. Dabei vereinen Dolowitz und Marsh in ihrem Modell zwei Unterscheidungsmerkmale, eines basierend auf dem Grad der Rationalität und das andere basierend auf den Freiheitsgraden, zu einem eindimensionalen Unterscheidungskontinuum (James u. Lodge: 184). Dadurch verwischen sie Unterschiede, die in der Politikfeldanalyse als wichtig angesehen werden (Hill 1997: 98-101, Howlett u. Ramesh 1995: 141 ff). Das erste Unterscheidungsmerkmal betrifft die Formen der Rationalität. Perfekte Rationalität, d.h. die vollständige Information über alle Handlungsoptionen zur Erreichung eines Zieles, wird dabei Formen begrenzter Rationalität gegenübergestellt, bei denen die Entscheidungsprozesse durch organisatorische und kognitive Restriktionen beeinflusst werden, die im Ergebnis dazu führen, dass nach zufrieden stellenden und weniger nach optimalen Lösungen gesucht wird.

Abbildung 2: Politiktransfer zwischen Lernen und Zwang



Demgegenüber bezieht sich das zweite Unterscheidungsmerkmal auf die abnehmenden Freiheitsgrade der handelnden Akteure auf dem Kontinuum von der freiwilligen Übernahme bis zur erzwungenen Übernahme. Die eindimensionale Gleichsetzung von Freiwilligkeit und Rationalität im Modell von Dolowitz und Marsh verwirft wichtige Erklärungsmöglichkeiten, so zum Beispiel in Fällen, in denen der Transfer zwar freiwillig erfolgt, also die Übernahme nicht durch internationale Organisationen oder andere externe Akteure erzwungen wird bzw. durch internationale Verträge verpflichtend ist, aber der Übernahmeprozess gleichzeitig durch eine begrenzte Rationalität aufgrund organisatorischen Restriktionen bestimmt wird.

Die vierte Frage betrifft den *Umfang des Politiktransfers*. Hierbei wird in der Literatur häufig zwischen verschiedenen Formen bzw. Typen unterschieden, die sich auf den Grad des Politiktransfers beziehen, welcher theoretisch zwischen null und hundert Prozent liegen

kann (Rose 1993: 30f; Dolowitz u. Marsh 2000: 13). Das Kopieren, also die direkte und vollständige Übernahme eines Transfergegenstandes aus einer anderen Jurisdiktion, ist die einfachste und zugleich weitgehendste Form des Transfers. Bei der Adaption werden Programme oder Politiken übernommen und an die nationalen Gegebenheiten angepasst. In der Synthese werden Politikelemente aus verschiedenen Quellen miteinander kombiniert. Bei der Inspiration handelt es sich um eine schwache Form des Transfers, bei der externe Beispiele nur als Inspiration für die eigene Politikentwicklung dienen. Und schließlich die Blockade, bei der der Politiktransfer durch das Veto wichtiger Akteure im übernehmenden politischen System verhindert wird. Vom Umfang des Transfers lässt sich allerdings nicht auf den Erfolg des Politiktransfers schließen. So kann ein vollständiger Transfer an mangelnden Fähigkeiten und fehlendem Willen scheitern, während ein nur partieller Transfer unter den gleichen Rahmenbedingungen sich als erfolgreich erweisen kann.

Die fünfte Frage behandelt deshalb die *Wirkungen* des Transferprozesses im Sinne von Erfolg oder Misserfolg des Politiktransfers. Die Frage geht analytisch über den reinen Vorgang des Transfers hinaus. Nach Dolowitz und Marsh gibt es drei Ursachen für das Fehlschlagen eines Politiktransfers:

1. der Transfer kann uninformiert sein, d.h. es mangelt an Informationen über die tatsächliche Funktionsweise dieser Politik im Herkunftsland;
2. der Transfer kann unvollständig sein, d.h. entscheidende Elemente, die zum Erfolg dieser Politik im Herkunftsland geführt haben, werden nicht transferiert;
3. der Transfer kann unpassend sein, weil relevante ökonomische, politische oder soziale Rahmenbedingungen des Herkunftslandes nicht mit denen des übernehmenden Landes übereinstimmen bzw. in Einklang zu bringen sind.

Die Möglichkeit eines unvollständigen bzw. unpassenden Politiktransfers wird den Dynamiken im Rahmen eines internationalen Ausbreitungsprozesses von Politikinnovationen deutlich besser gerecht als die statischen Annahmen der Diffusionsforschung. Die Frage nach dem Erfolg oder Misserfolg einer übernommenen Politikinnovation, ergänzt die klassische Diffusionsforschung daher um einen sehr wichtigen Aspekt.

Nach der genaueren Bestimmung des Politiktransferkonzeptes durch die fünf analytischen Fragen lässt sich zusammenfassend festhalten, dass der Politiktransferansatz, wie er im Modell von Dolowitz und Marsh angelegt ist, sowohl die Rolle von Push-Faktoren – von Lernen bis zum Zwang – als auch die Bedeutung von Pull-Faktoren – von Isomorph bis zur Immunität – für den Übernahmeprozess von Politikinnovationen angemessen berücksichtigt. Neben die Fähigkeit zur Übernahme der Innovation tritt im Politiktransferkonzept gleichberechtigt die Frage nach den Motiven der Übernahme. Dies kulminiert in der Annahme, dass es verschiedene Formen des Politiktransfers gibt, wobei die Motivation der beteiligten Akteure ein entscheidender Faktor für den „Grad des Politiktransfer“ darstellt (Dolowitz u. Marsh 2000: 17; Rose 1991: 22). Dadurch lassen sich verschiedene Aspekte eines Politiktransfers unterscheiden. So kann zunächst die Richtung eines Transfers verortet werden: länderübergreifend (horizontal), ebenenübergreifend (vertikal) oder politikfeldübergreifend (sektoral). Außerdem lassen sich der Inhalt (Konzepte, Ziele, Instrumente, Programme, Institutionen), die beteiligten Akteure (staatlich und nicht-staatliche), der Umfang (Kopie, Adaption, Synthese und Inspiration) und die Wirkung eines Politiktransfers (Erfolg, Misserfolg) voneinander unterscheiden.

Internationaler Politiktransfer und nationaler  
Politikwandel  
Ausbreitung und Effektivität des  
Umweltaktionsprogramms in Mittel- und Osteuropa  
Nordbeck, R.  
2013, XVI, 488 S. 16 Abb., Softcover  
ISBN: 978-3-658-00383-8