



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

**Forschungsstelle
für Umweltpolitik**

ffu

FFU-report 01-07

**Politiktransfer:
Phänomen zwischen
Policy-Lernen und Oktroi**

**Überlegungen zu unfreiwilligen
Umweltpolitikimporten am
Beispiel der EU-Osterweiterung**

Kerstin Tews

Korrespondenzadresse:

ktews@zedat.fu-berlin.de



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

Ihnestr. 22
14195 Berlin

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

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung

1	Einführung	1
2	Die Politiktransferanalyse	3
3	Der Zusammenhang zwischen Motiven des Transfer und Politikerfolg	5
4	Erzwungener Transfer = unvollständiger Transfer?	7
5	EU-Osterweiterung - Umweltpolitik per Oktroi?	10
6	Das „missing link“ – Zur Bedeutung gesellschaftlicher Akteure im Policy-Transfer-Prozess	14

Literatur

Zusammenfassung

Dieser Aufsatz setzt sich mit einer von der Policy-Transfer-Forschung bisher vernachlässigten Seite des Phänomens – dem erzwungenen Transfer auseinander. „Konditionalität“ der Leistungsvergabe bildet in einer global vernetzten, aber asymmetrisch interdependenten Staatenwelt einen wichtigen Bestandteil des Handlungsrepertoires internationaler Organisationen und mächtiger Staaten zur Verbreitung politischer Instrumente, Programme und Ansätze. Im Mittelpunkt dieses Aufsatzes steht die Erörterung der Frage, ob der Transfer von Politikgehalten, die im importierenden Land nicht nachgefragt wurden, zur Zielerreichung der absichtsvoll handelnden Politikexporteure beitragen wird.

1 Einführung

Globalisierung und nationale umweltpolitische Handlungsfähigkeit stehen nicht in dem Spannungsverhältnis zueinander, wie in der Debatte um den regulativen Wettbewerb zunächst angenommen wurde. Deregulierungszwänge infolge von Politikkonkurrenz um ökonomisch attraktive Standorte sind zwar *eine theoretisch mögliche* Konsequenz der globalen Entgrenzung ökonomischer Aktivitäten, empirische Untersuchungen zeigen aber keine klare Bestätigung dieser Hypothese (Vogel 1997, Drezner 2001).

Dynamiken der Globalisierung – wie der regulative Wettbewerb, aber auch die politisch-institutionelle internationale Verflechtung – führen zu einer Globalisierung von Umweltpolitik selbst (Jänicke 1998). Empirisch beobachten lässt sich eine tendenzielle globale Konvergenz umweltbezogener Policy-Outputs auf hohem Niveau, die nicht das Ergebnis internationaler oder regionaler Verhandlungen ist (Kern, Jörgens und Jänicke 2000).

Dem liegen Prozesse zugrunde, die sich mit Begriffen wie Policy-Transfer, Diffusion oder Lesson-Drawing beschreiben lassen¹. Mit diesen sich z.T. überlappenden Konzepten wird letztlich die vergleichende Analyse nationalstaatlicher Politikergebnisse von ihrem engen Fokus auf interne Determinanten befreit. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass sich politische Entscheidungsträger, aber auch Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen in ihren Handlungen an denen ihrer Pendanten in anderen Staaten orientieren. Nationalstaatliche Politik verliert nicht ihr Gewicht, aber sie wandelt ihr Gesicht.

Das Anwachsen des Phänomens Politiktransfer, ob nun export- oder importseitig betrachtet, ist auf Globalisierungsprozesse zurückzuführen. So ist die Zunahme internationaler Kommunikation eine Ursache dafür, dass sich neue Ideen und neues Wissen schneller verbreiten. Weltweite Kommunikation bietet Möglichkeiten zu Abkürzungen im Entscheidungsfindungsprozess, weil Ideen oder Lösungsansätze an anderen Orten vielleicht schon vorliegen (Rose 1991). Wissenschaftler konstatieren seit Anfang der 80er Jahre einen steuerungspolitischen Paradigmenwechsel. Politisches Benchmarking – das Lernen durch Leistungsvergleiche – wird als neue Legitimationsquelle bei zunehmender Unsicherheit über Wirkungen politischer Reformen und dem Wegfall traditioneller Legitimationsquellen von der Politik entdeckt. „Best practices“ anderer Staaten liefern Begründungen für öffentliche Reformen im eigenen Land (Straßheim 2001; Bennett 1997). Dabei spielen internationale Organisationen wie OECD, Weltbank, IWF oder UNO etc. eine aktive Rolle bei der Verbreitung von Politiken. Keinesfalls vernachlässigt werden darf die Rolle von transnational agierenden Netzwerken von NGO oder Interessengruppen (Risse-Kappen 1995; Keck und Sikkink 1998, 1999).

Dass sich politische Akteure Ideen, Programme, Politikziele und -instrumente von anderen Ländern „borgen“, sich durch diese inspirieren lassen oder diese einfach nur kopieren, ist eine kaum noch zu widerlegende Tatsache. Welche Mechanismen sich dahinter verbergen, wo die Grenzen aber auch Möglichkeiten für Politiktransfer und die Verbreitung neuer innovativer Ansätze liegen, ist bisher wenig erforscht.

¹ Vgl. u.a. Gray 1973, 1994; Majone 1991; Bennett 1991; Rose 1991; 1993; Dolowitz und Marsh 1996, 2000; Evans und Davies 1999, Kern 1998, 2000.

Policy-Transfer- und Diffusionsforschung sind dabei, diese Potenziale der Globalisierung aufzudecken. Dabei wird jedoch häufig außer Acht gelassen, dass zunehmende Interdependenzen - ob nun funktional oder normativ-kulturell - auch Möglichkeiten bieten, Politiken in Länder zu exportieren, die unter Umständen gar keine Abnehmer der entsprechenden Politik sein wollen. Interdependenzen und zwar asymmetrische, die Machtpotenziale ungleich verteilen, führen dazu, dass „unfreiwillige“ Politikimporte einen Teil der konstatierten tendenziellen Konvergenz von Policy-Outputs ausmachen.

Inwieweit Zwang bzw. der Einsatz von gewaltfreien Machtmitteln ein probates Mittel sind, umweltpolitische Innovationen global bzw. regional zu verbreiten, soll Gegenstand nachfolgender Diskussion sein.

Als Beispiel zur Illustration der Argumentation dient der Transfer umweltpolitischer Politikansätze und -instrumente der EU in die Beitrittsbewerberstaaten Mittel- und Osteuropas. Als Ergebnis des Studiums der Konsequenzen des Oktrois von Umweltpolitik in den EU-Beitrittsbewerberstaaten (Tews 1999, 2000) drängte sich folgende Frage auf: Werden die Träger derartiger oktroyierter umweltpolitischer Transferprozesse ihr Ziel – die Verbesserung umweltpolitischer Steuerung und Problemlösung im transnationalen Kontext mittels des Mechanismus der Konditionierung anderer erwünschter Leistung erreichen? Sind möglicherweise komplementäre Maßnahmen erforderlich, um die Zielerreichung zu gewährleisten?

Hier wird die These aufgestellt, dass erzwungene Politikimporte tendenziell unvollständige Transfers darstellen, da die Idee/Intention, die jeglicher Politik unterliegt, nicht mittransferiert wird. Das kann Implementationsdefizite und Politikversagen verursachen. Es wird für eine stärkere Einbindung nichtstaatlicher Akteure in derartige Politiktransferprozesse, die sich durch starke Zwangselemente charakterisieren lassen, plädiert. Möglicherweise bietet gerade ihre „diskursive Macht“ eine Möglichkeit, Defizite unfreiwilliger Politikimporte, die insbesondere in einer mangelhaften politisch relevanten Nachfrage nach umweltpolitischen Innovationen bestehen, zu kompensieren. Internationale Organisationen, die intentional auf die Verbreitung umweltpolitischer Innovationen abzielen und dabei auch Machtmittel zum Einsatz bringen, können die Erfolgsaussichten derartiger Transfers dadurch erhöhen, dass sie die ihnen komplementären Handlungspotenziale nichtstaatlicher Akteure durch Ressourcentransfers mobilisieren oder zu deren Herausbildung beitragen.

2 Die Politiktransferanalyse

Unter Politiktransfer wird der Prozess verstanden, „... by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies administrative arrangements, institutions and ideas in another political system“ (Dolowitz und Marsh 2000:5).

Zwei in der Theorie anzutreffende Herangehensweisen an die Analyse des Politik-Transfer-Prozesses lassen sich für die Fragestellung nutzbar machen:

- a. in Bezug auf Freiwilligkeit oder Zwang des Transfers (Dolowitz und Marsh 2000)
- b. in Bezug auf akteursspezifische Eignungen zum Transfer bestimmter Dimensionen von Politik (Stone 1999, 2000a).

Dolowitz und Marsh lokalisierten Politiktransfer auf einem Kontinuum zwischen Freiwilligkeit und Zwang (1996/2000). Freiwillige Transfer - hier beschrieben als Lesson-Drawing - treten auf, wenn Akteure mit einer Situation unzufrieden sind, ein Problem wahrnehmen und sich auf die aktive Suche nach Problemlösungen machen (Rose 1991: 10). Politiktransfer ist dabei eine „billige“ Variante, den Problemlösungsprozess abzukürzen. Das andere Ende des Kontinuum bildet der erzwungene Transfer, der jene Fälle betrifft, in denen internationale Organisationen „have been able to compel governments to adopt programs and policies against their will.“ (Dolowitz und Marsh 2000:14)² Sie schlagen anstelle dichotomer Einordnungen ein Kontinuum vor, weil der Prozess sowohl Elemente des freiwilligen wie des erzwungenen Transfers enthalten kann und sich Transfercharakteristika über die Zeit auch verändern können(15).

Um einen konkreten Politiktransfer in diesem Kontinuum einordnen zu können, muss der Blick auf die Schlüsselakteure des Transfers gerichtet werden, weil unterschiedliche Akteure unterschiedliche Motivationen haben können (16).

Als eine generelle Regel stellen Dolowitz und Marsh die These auf, dass politische Unternehmer und Politiker, die nach neuen Ideen suchen, dies eher freiwillig tun. Wenn internationale Organisationen³ den Prozess in Gang setzen, werden im stärkerem Maße Elemente des Zwangs eine Rolle spielen (16). Diese können in Form von Anpassungsdruck an einen internationalen Trend auftreten oder aber - am äußersten Ende des Kontinuums - als direkter Oktroi. Letzteres ist eine Domäne internationaler Organisationen, deren Hilfe- oder sonstige

2 Dolowitz und Marsh sind in ihrer weiteren Argumentation nicht mehr bei dieser Darstellung geblieben, sondern haben andere Zwangselemente eingeführt, die m.E. fragwürdig erscheinen. Denn sie fassen soziale, politische und ökonomische Zwänge auch darunter, während freiwilliger Transfers in krisenfreien Zeiten stattfindet (17). Hier verwischt meines Erachtens der Unterschied. Denn wenn die Probleme nach deren Lösungen man im Raum sucht, nichts mit derartigen Zwängen zu tun haben, impliziert das ein eigenartig elitäres Verständnis von politischen Entscheidungsträgern. Denn dann werden soziale, ökonomische, politische Instabilitäten zu Störgrößen einer sonst möglichen problemlösungsorientierten freiwilligen Suche nach „Lessons from elsewhere“. Die Einordnung derartiger politischer „Sachzwänge“ auf diesem Kontinuum scheint mir gerade auch angesichts ihrer eigenen Definition von freiwilligem und erzwungenem Transfer fraglich.

3 Dolowitz und Marsh schränken diese generalisierende Regel jedoch insofern ein, als sie meinen, dass es auf die Art der Handlungen ankommt, die letztlich vollzogen werden. So können internationale Organisationen genauso freiwillige Transferprozesse fördern, indem sie Konferenzen organisieren bzw. Berichte zu speziellen Themen etc. verbreiten (16). Zur Rolle der OECD beispielsweise bei der Promotion freiwilliger Politiktransfer vgl. Marcussen 2001.

Leistungen an die Erfüllung bestimmter Bedingungen geknüpft sind. Asymmetrische Machtbeziehungen bieten Möglichkeiten über eine Mechanismus - Konditionierung - Politiken zu verbreiten. Beispielfhaft sei hier nur die Praxis der Weltbank erwähnt, Entwicklungshilfekredite an die Erstellung von Umweltplänen zu knüpfen (Jänicke, Jörgens und Koll 2001). Ein Beispiel aus einem anderen Kontext, wo Politik-, insbesondere Rechtstransfer, in überwältigendem Umfang über diesen Mechanismus verläuft, wäre die obligatorische Übernahme des *Acquis communautaire* der EU durch die Beitrittsbewerberstaaten Ostmitteleuropas.

Diane Stone, wie Dolowitz und Marsh eine Vertreterin der britischen Policy-Transfer-Forschung, nimmt gleichfalls an, dass der Transfertyp u.a. durch die beteiligten Schlüsselaktoren charakterisiert werden kann. Allerdings geht es ihr weniger um die Charakteristika Freiwilligkeit oder Zwang, sondern eher um die Frage der akteurspezifischen Eignung zur Vermittlung ganz bestimmter politischer Innovation. In Anlehnung an eine von Evans und Davies getroffene Unterscheidung von Transfergegenständen (1999: 382) stellt sie fest, dass: "... non-state actors may be better at... the 'soft' transfer of broad policy ideas. By contrast, officials are more likely to be involved in 'hard' transfer of policy practices and instruments." (Stone 1999: 55). Daran anknüpfend unterscheidet sie zwei voneinander verschiedene Modi von Transfer "governmental" und „nongovernmental" (2000a: 45).

Fügt man diese Ansätze zusammen, lassen sich interessante Schlüsse zu der - von der Politiktransfer- und Diffusionsforschung bisher häufig vernachlässigten - Frage des Erfolgs oder Misserfolg der Politik (Dolowitz und Marsh 2000: 6) ziehen.

Den Erfolg oder Misserfolg eines Transfers zu *bewerten*, ist nur aus einer ex-post Perspektive möglich. Um auch für aktuelle, noch ablaufende Transferprozesse eine Referenz zur potenziellen Implementation herstellen zu können, kann eine Perspektive, die auf Motive der Exporteure *und* Importeure fokussiert hilfreich sein. Tatsächlich liegt eine derartige zweiseitige Perspektive in der Literatur aber nicht vor, was sich insbesondere für die Untersuchung unfreiwilligen Politiktransferprozesse als nachteilig auswirkt.

Evans und Davies (1999), die sich um eine Schärfung des Policy-Transfer Konzeptes bemüht haben, rückten die Intentionalität des Transfer in den Mittelpunkt der Analyse. Sie definieren Policy-Transfer als handlungsorientierte intentionale Aktivität (366). Eine Untersuchung der Motive – d.h. der konkreten Intensionen der in den Transfer involvierten Akteure kann Aufschluss über Charakteristika des Transfers wie auch – und von dieser Möglichkeit wird hier ausgegangen – Aufschluss über Erfolgchancen des Transfer ex ante geben. Auffällig an der Konzeption von Evans und Davies ist allerdings, dass Intentionalität nur auf die „*Agents of Transfer*“ angewandt wird: „... intent may be ascribed both to those who seek to borrow and those who seek to impose“ (366). In Anbetracht der von ihnen selbst getroffenen Feststellung, dass eine Policy-Transfer-Analyse erst durch die Implementationsanalyse vollständig (1999: 376) ist, muss gerade bei „unfreiwilligen“ Politikimporten, die Intentionalität der Importeure in den Mittelpunkt gerückt werden. Genau dort soll die transferierte Politik implementiert werden. Die Intentionen der Akteure in den Übernehmerländern müssen nichts gemein haben mit der Politikinnovation, die Gegenstand des Transfer ist.

Die Konzentration auf die Agents des Transfer, schließt unfreiwillige Politikimporteure systematisch aus und weist damit einen in der gesamten Policy-Transfer-Literatur auffälligen Bias zuungunsten erzwungener Politiktransfers auf (Stone 2000b: 4).

3 Der Zusammenhang zwischen Motiven des Transfer und Politikerfolg

Richard Rose, einer der Pioniere der Transferforschung, definierte zwei Kriterien für eine ex ante Evaluation der Erfolgsaussichten freiwilliger Politikimporte: "Prospective evaluation is about technical feasibility, whereas elected politicians think in terms of political feasibility." (1991:25)

Eine solche Abschätzung muss also beide Dimensionen der Machbarkeit fremder Politikansätze und – instrumente im importierenden Land untersuchen. Die Abschätzung der technische Machbarkeit berücksichtigt die Verfügbarkeit von Ressourcen und administrativer Kapazitäten zur Implementation der transferierten Politik. Darüber hinaus sind administrativen Traditionen - die Pfadabhängigkeit politischer und administrativer Entwicklungen – zu beachten, da diese als Selektionsfilter der Übernahme pfadfremder politischer Innovationen wirken (Krasner 1988, March und Olsen 1989, 1998, Pierson 2000, Knill und Lenschow 1998).

Bei der Abschätzung der politischen Machbarkeit geht es im Wesentlichen um die Frage: Ist die Einführung dieser Politikinhalt und ihrer Wirkungen wünschbar? Diese Frage kann nur anhand der Abschätzung der Akzeptanz der politischen Maßnahme unter Eliten und der allgemeinen Öffentlichkeit beantwortet werden. Hier spielen Kriterien wie die Akteurskonstellation, Elitenkonsens und gesellschaftliche Mehrheiten eine Rolle.

Roses Argumentation basiert auf der Annahme, dass Transferprozesse freiwillige Lernprozesse sind, die durch die Herbeiführung von Lösungen für Problemsituationen motiviert sind.

Allerdings muss es sich auch nicht bei jeder freiwilligen Übernahme einer Politik von anderswo notwendigerweise um Problemlösen⁴ handeln. „Copying an exemplar because an idea may be faddish or fashionable has been posited as a very plausible reason why issues come and go from policy agendas.“ (Bennett 1997: 229).

Die soziologische Beziehungsanalyse⁵ hat einige Begründungsmuster geliefert, warum Verhalten imitiert wird. Motive wie das „Schritthalten“, die Prestigeerlangung oder das „Dazugehören“ werden insbesondere im Konzept des soziologischen Institutionalismus (Finnemore 1996a, b; Meyer et al. 1997a, b, Schimmelfennig 1998) auch auf staatliches Verhalten im internationalen System übertragen. Policy-Bandwagoning (Ikenberry 1990) oder Mimetismus (DiMaggio und Powell 1991) sollen klar von problemlösungsorientiertem Lernen unterschieden werden, da verschiedene Grade des Policy-Transfer zu erwarten sind.

Bei dieser Gruppe von Motiven scheint allein die Tatsache relevant zu sein, dass ein bestimmtes Land oder eine sogenannte „kritische Masse“ an Ländern diese Innovation eingeführt hat, so dass man es sich nicht leisten kann, nicht „mitzumachen“. Colin Bennett (1997:225f) vermutet, dass der Verweis auf das erfolgreiche Praktizieren einer speziellen Politik anderswo in der einheimischen öffentlichen Debatte als Waffe, oder (externe) Legitimationsstütze instrumentalisiert sein kann. In Fällen, wo dieser Verweis auf den Erfolg der Politik im Zentrum der

4 Dies wurde in den Arbeiten von Rose außer Acht gelassen, der freiwillige Politiktransfers als „conclusions drawn from learning“ (Rose 1991:7), d.h. allein als problemlösungsorientierte Politikübernahmen konzipiert.

5 Vgl. dazu Überblick in: Strang und Soule 1998: 274-276.

Konstruktion innerhalb der öffentlichen Debatte steht, deren Wirkung anderswo aber nicht detailliert analysiert und Unterschiede zum eigenen Handlungskontext nicht thematisiert werden⁶, liegt nahe, dass „it is a sign that legitimation, rather than learning, may be the motivating force“ (Henig u.a. 1988: 459 zitiert in: Bennett 1997:226). Hier zeigen sich deutliche Parallelen zu den Arbeiten der Soziologen Strang und Soule (1998:269), die die Frage aufwarfen, was denn vor der Übernahme beobachtet wurde. Das Praktizieren des Neuen oder dessen Konsequenzen? Eine solche Unterscheidung hat ihres Erachtens weitreichende Folgen für das Verständnis der Mikroprozesse, die dem Verbreitungsprozess dieser Innovation unterliegen (ebd.). Eine derartige deutungsanalytische Untersuchung der Motive für Politikübernahmen eröffnet einen tieferen Blick auf die Akteure und deren Interpretationen und Konstruktionsleistungen. Eine Unterscheidung zwischen Imitation und Politik-Lernen im Raum wird erst so möglich – dies ist m. E. eine notwendige Voraussetzung für Abschätzungen von Transfererfolgen oder –misserfolgen.

Die Suche nach Lösungen impliziert ein größeres Ausmaß an Wahrnehmung von spezifischem Handlungsbedarf und Aktivität bei der Informationsbeschaffung. Für einen problemlösungsorientierten Politiktransfer ist demnach nicht allein die Tatsache relevant, dass ein anderes Land eine politische Innovation eingeführt hat. Auch die Evaluation der Konsequenzen der Innovation dort sowie die adäquate Übertragung auf die Bedingungen im eigenen Land werden zu relevanten Bestandteilen eines solchen Politiktransfers.

Tatsächlich scheint ein endogener Faktor im potenziellen Übernehmerland diesen höheren Aufwand an Informationsbeschaffung zu begünstigen: die Wahrnehmung eines Handlungsbedarf bzw. die Artikulation einer internen Nachfrage nach Wandel.

Dolowitz und Marsh haben in Anlehnung an Rose (1991: 22) zwischen unterschiedlichen Tiefengraden des Transfers unterschieden (2000: 13). Als zentrales Unterscheidungskriterium ließe sich die unterschiedliche Höhe der Transaktionskosten für die Informationsbeschaffung interpretieren. Dies dürfte bei reiner Imitation, die zum vollständigen Kopieren der Innovation führt, wesentlich geringer sein als bei „anspruchsvolleren“ Formen des Transfers wie Synthese oder Inspiration.

Die Motive der Übernahme politischer Innovationen sind ein entscheidender Faktor dafür, welcher Transfergrad vorliegen wird. Sie sind gleichermaßen ein ausschlaggebender Faktor für Erfolg oder Misserfolg des Transfers. Dies wird deutlich durch eine Kombination mit der dritten im Aufsatz von Dolowitz und Marsh (2000) vorgenommene Typologisierung von Transferdimensionen.

Nach Dolowitz und Marsh gibt es für das Fehlschlagen von Politiktransfers drei verschiedene Ursachen, die eng mit dem Ausmaß an Auseinandersetzung und Informationsbeschaffung über die politische Innovation verbunden sind:

- a. der Transfer kann unzureichend sein, d.h. es mangelt an Informationen über die tatsächliche Funktionsweise dieser Politik im Originalland;
- b. der Transfer kann unvollständig sein, d.h. entscheidende Elemente, die zum Erfolg dieser Politik im Originalland geführt haben, werden nicht transferiert und

⁶ Eine Gefahr, die durch die vermeintliche Neutralität (Ausblendung von Randbedingungen und Reformfolgen) ebenso beim politischen Benchmarking besteht (Straßheim 2001: 2).

- c. der Transfer kann inadäquat sein, weil zu wenig Aufmerksamkeit auf die Kontextbedingungen ökonomischer, sozialer und politischer Natur zwischen Ursprungs- und Übernehmerland gelegt wurde (2000:17).

Die Auseinandersetzung mit der Politikinnovation ist demnach Unterscheidungskriterium für verschiedene Grade des Transfers, aber auch für die Wahrscheinlichkeit des Fehlschlagens oder den Erfolg des Transfers.

4 Erzwungener Transfer = unvollständiger Transfer?

Diese eben vollzogene Argumentation macht es meines Erachtens auch möglich, einen Zusammenhang zwischen den verschiedenen Typen des Transfer, die die jeweiligen Pole des Dolowitz-Marsh-Kontinuums ausmachen, und dem Erfolg oder Misserfolg der Politik herzustellen. Es kann angenommen werden, dass freiwillige Übernahmen, die durch die aktive Suche nach Ideen und Lösungsansätzen motiviert sind, den Erfolg des Transfer eher begünstigen, als Übernahmen, die de facto erzwungen sind.⁷

Dagegen droht die Begründung einer Politikübernahme innerhalb der öffentlichen und politischen Debatte als „take-it-or-leave-it“-Option (Bennett 1997), eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Politik hinfällig zu machen.

Hier wird die These vertreten, dass unfreiwillige Politikimporte die tendenzielle Gefahr in sich bergen, dass der Transfer unvollständig bleibt.

Der Blick auf Charakteristika dessen, was transferiert wird und welches die Schlüsselakteure sind, kann Aufschluss darüber geben. Zunächst bedeutet Politiktransfer, dass etwas, was in einem anderen Kontext zur Lösung bestimmter Probleme⁸ entwickelt wurde, ganz oder teilweise übernommen wird. D.h. es sind immer schon Lösungen – ob nun Instrumente, Institutionen oder Praktiken, die je nach Bedarf evaluiert und den einheimischen Bedingungen angepasst werden, oder auch nicht.

Zwang oder Oktroi zur Übernahme von politischen Lösungen von außen ist erst dann gegeben, wenn intern kein *politisch relevanter* Bedarf nach der Übernahme der Politikinnovation artikuliert wird. Denn es sind bekanntlich zwei Bedingungen, die den Zwangscharakter von Politiktransfers definieren. Einerseits die strukturelle Machtasymmetrie zwischen den interagierenden politischen Einheiten, andererseits jedoch die Durchsetzung der Politik gegen den

7 Natürlich ist nicht allein die Tatsache, dass politische Entscheidungsträger aktiv nach neuen Ideen und Lösungen suchen, Garant erfolgreicher Implementation. So kann die Dringlichkeit der Suche nach Lösungen für ein Problem durchaus zu übereilten Lösungen führen („Siren Call“ vgl. Rose 1991), denen unzureichende Informationen oder Evaluationen der Konsequenzen der Anwendung dieser Innovation im eigenen Land zugrunde liegen. Auch nicht jeder Oktroi muss zwangsläufig im vollständigen Politikversagen enden. Möglicherweise werden dadurch Akteure im Land gestärkt, die aufgrund unzureichender Organisationsfähigkeit, unzureichender Ressourcen bzw. aufgrund einer niedrigen Verantwortlichkeit der nationalen Regierung nicht in der Lage waren, die mit dem Oktroi durchgesetzte Innovation intern auf die politische Tagesordnung zu setzen. Mit der Institutionalisierung einer Politik von außen, werden deren Forderungen legitim. Andererseits kann auch bei Abwesenheit derartiger Akteure die Institutionalisierung einer Politik von außen zu Kapazitätsbildungen führen, allein aufgrund der jeder Bürokratie eigenen Dynamik in der Sicherung des eigenen Aufgabenbestandes.

8 „A programme is an instrument of public policy, because it is a necessary means of achieving policy intentions“ (Rose 1991:6).

Willen der gesellschaftlich legitimierten Machthaber im Übernehmerstaat. Das kann entscheidende Auswirkungen auf die Umsetzungschancen der importierten Politik haben.

Je größer nun der Bedarf an der Leistung der internationalen Organisation ist, für deren Erlangung der Import der umweltpolitischen Innovation Bedingung ist, umso wahrscheinlicher sind eilige Übernahmen, beispielsweise das Kopieren der vorliegenden fertigen Lösungen. Eine Auseinandersetzung über Ziele und Adäquatheit des Transfer kostet Zeit. Darüber hinaus sind die Schlüsselakteure in solchen Prozessen typischerweise die Regierungen der Übernehmerstaaten, die ein interne Nachfrage nur über die Befriedigung *einer anderen* externen Nachfrage zufrieden stellen können. Die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure und Interessengruppen während des Transferprozesses, insbesondere jener, die durch die Politik betroffen wären, würde zwar mögliche Implementationswiderstände minimieren, jedoch den Transferprozess gefährlich verzögern.

Da häufig jedoch die Bedingung für den Bezug der erwünschten Leistung nicht der Nachweis der Wirkung bzw. ein erfolgreicher Politiktransfer ist, sondern der Nachweis der Existenz der Innovation, dürften die Transaktionskosten jeglicher Informationsbeschaffung, die über die „Vorlage“ hinausgehen, als zu hoch wahrgenommen werden⁹.

Die relative optionslose Übernahme der Politik dürfte dabei das Kernproblem oktroyierter Transferprozesse sein. Denn es ist ein Problemlösungsmuster zu übernehmen, ohne dass eine Auseinandersetzung mit dem Problem selbst erfolgen muss. Entscheidende Phasen des Policy-Zyklus – von der Problemwahrnehmung bis zum Agenda-Setting – werden damit von externen Akteuren dominiert. Politik jedoch ist – sofern sie intentional auf die Verbesserung eines status quo gerichtet ist –, immer Ergebnis vorangegangener Deutungskämpfe um Problem- und Zieldefinitionen. Wenn die Übernahme der Politik zur „take-it-or-leave-it“-Option wird, muss die Steuerungsabsicht, die Idee hinter der Politik nicht bekannt sein. Schlimmstenfalls kann sie sogar abgelehnt werden, sie spielt keine Rolle für die Übernahme der Innovation – für den Erfolg allerdings schon.

Die erforderliche Bereitschaft, die Politik auch umzusetzen, muss gerade dann besonders ins Blickfeld der Analyse rücken, wenn es sich um Politikinnovationen mit erheblicher Wirkungstiefe, d.h. u.a. mit potenziellen Verteilungskonflikten und einem erhebliche Bedarf an Ressourcen handelt. Eine breit geteilte Wünschbarkeit der Zielzustände, die mit der transferierten Politik erreicht werden sollen, wäre eine Grundbedingung für die Bereitschaft, die erforderlichen Kosten der Umsetzung zu tragen.

Die Bedeutung geteilter Wünschbarkeitsvorstellungen ist von der Politikwissenschaft durchaus realisiert worden¹⁰. Diese lassen sich nicht durch externe Akteure oktroyieren. Relevant sind die dominanten Deutungen und die Konstruktion des Themas in der nationalen politischen und/oder öffentlichen Debatte im potenziellen Übernehmerland. Die Wahrnehmung eines Bedarfs nach neuen Lösungen, Ideen oder Strategien und dessen Artikulation ist eine zentrale Bedingung für Politikwandel. Denn wenn – wie die wissenspolitologische Richtung

9 Dies trifft auf den Fall der EU-Osterweiterung nicht in dieser Stringenz zu, da die Implementation trotz eingeräumter Übergangsphasen – zur Beitrittsbedingungen gehört. In anderen Fällen erzwungener Einführung von Umweltpolitik, wie beispielsweise bei der Etablierung nationaler Umweltplänen als Vorbedingung zur Krediterteilung durch die Weltbank scheint dieses Argument jedoch durchaus plausibel.

10 Vgl. u.a. Majone 1993; Saretzki 1996; Barthe/Brand 1996; Sabatier 1993; Rose 1991.

der Policy-Analyse (Nullmeier 1993) betont – jeglichem Policy-Wandel ein Deutungswandel vorausgeht, sind die Chancen dafür bei oktroyiertem Transfer ungleich schlechter als bei einem freiwilligen Import von Politiken. Policy-Lernen, bei dem neues Wissen in eine Erweiterung kognitiver Handlungsoptionen und eine Neuinterpretation von Interessen transformiert wird, ist nicht über den Mechanismus „Konditionalisierung“ – letztlich eine Form des Kommunikationsmodus¹¹ „Bargaining“ - zu erreichen.

Ein anderer Kommunikationsmodus scheint hier erforderlich zu sein: Diskurs. Diskurs ist Kommunikation, bei der Überzeugungen vermittelt werden sollen. Die Bedeutung der Phase der „Überzeugung“ für den Innovationsentscheidungsprozess hat bereits Rogers 1962 in seinem wegweisendem Buch zur Diffusion von Innovationen hervorgehoben (1995: 167-171). Auch neuere politikwissenschaftliche Ansätze verweisen auf die Bedeutung des Diskurses bei der Politikentstehung (Barthe/Brand 1996, Glasbergen 1996; Risse 2000, Fiorino 2001) und für die Auseinandersetzung um Entwicklungsleitbilder (Jachtenfuchs 1996). Politik ist demnach nicht allein das Resultat von Sachzwängen, sondern entscheidend mitbestimmt durch die kognitive Verfügbarkeit von Handlungsoptionen - kurz Weltbilder oder Ideen.

Ideen werden von Akteuren in den Policy-Prozess eingebracht. Geltung können sie nur auf diskursive Weise erlangen. Somit kann Politik als geronnenes Resultat von Policy-Diskursen verstanden werden, in denen ein Prozess des wechselseitigen Überzeugens zu geteilten Problem- und Machbarkeitswahrnehmungen führt.

Gerade die Defizite der hierarchischen Steuerung waren es, die zu diesen neuen theoretischen aber auch praktischen Ansätzen führten. Der oktroyierte Transfer von Politik ist in seinen Konsequenzen letztlich vergleichbar mit der hierarchischen staatlichen Steuerung: Das Widerstreben die Adressaten endet nicht selten in Politikversagen.¹² Tatsächlich ist beim oktroyierten Transfer von Politik eine gesamte Gesellschaft Adressat. Die Umsetzung der Steuerungsabsicht, die den Agents (Exporthuren) derartigen Politiktransfer unterstellt werden darf, hängt demnach vom internen Anspruchsniveau im Übernehmerland gegenüber dem Ziel der transferierten Politik ab. In Demokratien kann man davon ausgehen, dass dieses Anspruchsniveau durch Mehrheiten definiert wird. Die Frage, die sich internationale Transferinstitutionen stellen müssen, ist, ob ein konditionierter Transfer – der entweder die Öffentlichkeit im Übernehmerland unbemerkt passiert, oder ihr aufgrund der induzierten Härten von der Regierung als nicht selbst zu verantworten präsentiert wird – das nationale Anspruchsniveau im Sinne der Steuerungsabsicht beeinflussen kann.

Da, wie hier argumentiert wurde, die Idee hinter der Politik durch einen top-down forcierten Policy-Transfer nicht mitgeliefert wird, bleibt der Transfer in einem zentralen Bestandteil unvollständig, was zu Implementationsdefiziten und Politikversagen führen kann.

Bevor mögliche Auswege aus diesen m.E. jeglichem erzwungenen Politiktransfer inhärenten Defiziten aufgezeigt werden, soll am Beispiel der umweltpolitischen Dimension der EU-Osterweiterung die Relevanz der vorliegenden Argumentation exemplarisch verdeutlicht werden.

11 Zur Unterscheidung der Kommunikationsmodi „Verhandeln und „Argumentieren“ siehe Saretzki 1996.

12 Vgl. u.a. die Arbeiten von Mayntz 1987/1993/1995 und Uebersohn 1990.

5 EU-Osterweiterung - Umweltpolitik per Oktroi?¹³

Die Vorbereitung auf eine Mitgliedschaft in der EU besteht u.a. in einem gigantischen Transfer von Recht – die Verpflichtung zu Übernahme des *Acquis communautaire*. Entzieht sich dieser Prozess politikwissenschaftlicher Untersuchungen? Keinesfalls. Denn dieser Prozess verfolgt ein Ziel, an dem die Adäquatheit der Vorbereitungsstrategie der EU gemessen werden kann. Übersetzt in die Terminologie der Policy-Transfer-Forschung lässt sich am Beispiel der Osterweiterungsstrategie der EU durchaus der Zusammenhang zwischen Transfertyp und potenziellen Erfolg oder Misserfolg des Transfers erörtern. Thematisiert werden können demnach folgende Fragen: Was ist das Ziel des Transfers? Welche Problemstruktur unterliegt diesem Ziel? Was sind die Charakteristika der Strategie und passen Ziel und Strategie zueinander? Dies soll im Folgenden am Beispiel der umweltpolitischen Vorbereitung der Beitrittsbewerberstaaten exemplarisch dargestellt werden. Ich konzentriere mich entsprechend der vorangegangenen Argumentation im stärkeren Maße auf die Frage der politischen Machbarkeit des Transfers als Kriterium für einer Erfolgsabschätzung, weniger auf die nicht minder relevante Frage der technischen Machbarkeit¹⁴.

Das Ziel der umweltpolitischen Erweiterungsstrategie der EU ist die Gewährleistung zukünftiger umweltpolitischer Entwicklung in einer erweiterten Europäischen Union.¹⁵

Die Strategie die durch die EU angewandt wird, lässt sich als Oktroi von Umweltpolitik (besser Umweltrecht) in den Kandidatenländern charakterisieren. Sie haben den umweltpolitischen *Acquis* vor dem Beitrittstermin in nationales Recht zu übertragen und zu implementieren. In der Terminologie des Dolowitz-Marsh-Modells (1996/2000) handelt es sich um einen Transfertyp, der sich am durch starke Zwangselemente zu charakterisierenden Ende des Kontinuums befindet.

Zwang als der Schlüsselmechanismus – oder freundlicher formuliert: Konditionalität – entspricht letztlich der Logik der Situation. Genauer: der Logik des europäischen Binnenmarktes. Diese erfordert die Anpassung marktrelevanter Umweltstandards, um dessen Funktionieren auch nach dem Beitritt neuer Mitglieder zu gewährleisten.¹⁶

13 Für eine ausführliche Darstellung der hier nur skizzierten Argumentation siehe Tews 1999 und 2000.

14 Vgl. die umfangreichen Analysen zu dieser Dimension in: Hohmeyer u.a. 2001.

15 „Die Übernahme des umweltrechtlichen Besitzstandes ist nicht das Endziel, weder für die Kandidatenländer, noch für die Europäische Union. Die volle Integration der Dimension ‚Umwelt und nachhaltige Entwicklung‘ in alle wichtigen Politikbereiche bleibt eine große und dringende Herausforderung für die Europäische Union als Ganzes. Der Erweiterungsprozess ist in dieser breiteren Perspektive zu sehen und sollte so gestaltet werden, dass er Europa dem Ziel einer echten und nachhaltigen Entwicklung näher bringt.“(KOM (1998) 294 endg.:19). Tatsächlich jedoch hat die EU zwei Ziele definiert. Einerseits die Sicherung der Funktionsweise des EU-Binnenmarktes, in dem abweichende Produktstandards zu Handelshemmnissen und Niveauunterschiede bei produktions- und standortbezogener Regulierung zu Wettbewerbsverzerrungen führen, daher harmonisiert werden müssen und andererseits die breitere Definition der Weiterentwicklung des EU-Umweltpolitik. Nur letzteres soll hier thematisiert werden. Eine detailliertere Auseinandersetzung zu diesen in ihren Problemstrukturen voneinander abweichenden Zieldefinitionen wurde an andere Stelle bereits vorgenommen. Vgl. Tews 2000: 86-91.

16 Letztlich ist alle Umweltpolitik der EU in direkter oder indirekter Weise binnenmarktrelevant, weil sie entweder notwendig für den freien Warenverkehr ist oder aber relevante Standortbedingungen des mobilen Kapitals beeinflusst. Dies macht den Prozess der EU-Osterweiterung auch so unterschiedlich im Vergleich zur Süderweiterung der EU, bei der es sich zwar ebenfalls um die Integration sogenannter umweltpolitischer Laggards handelte, der Binnenmarkt jedoch noch nicht vollendet war (Vgl. Tews 1999: 104).

Hier wird angenommen, dass ein derartiger erzwungener Transfer von Umweltpolitik, erstens, ihre Implementation in den Kandidatenstaaten fragwürdig macht und, zweitens, das breitere Ziel der EU zu verfehlen droht.

Mit der EU-Zieldefinition der umweltpolitischen Erweiterungsstrategie ergibt sich die Frage, wie Umweltpolitik in einem institutionellen Gefüge, wie es die EU ist, entwickelt wird. Das betrifft die Diskussion von Entscheidungsfindungen in einem Mehrebenensystem ohne zentrale Steuerungsinstanz.¹⁷ Europäische Entscheidungsfindungen sind daher notwendigerweise immer rückgebunden an nationale Interessenkonstruktionen und Wahrnehmungen des Wünsch- und Machbaren. Dieser Logik der Entscheidungsfindung in Mehrebenensystemen (Putnam 1988; Zangl 1994) zufolge ist die Sicherung der umweltpolitischen Handlungskapazität der EU zunächst eine Frage der dominanten Problemwahrnehmungen und Definitionen von umweltpolitischem Handlungsbedarf auf der sozialen Ebene der potenziellen neuen Mitgliedstaaten. Genau dieser nämlich sind die am europäischen Verhandlungstisch agierenden und verhandelnden nationalen Vertreter rechenschaftspflichtig.

Damit wird es zu einer zentralen Herausforderung der EU, Prozesse der umweltpolitischen Willensbildung und Interessenkonstruktion in einer dem Ziel adäquaten Weise zu beeinflussen.

Was im Einzelfall eine adäquate Interessenkonstruktion ist, lässt sich nicht a priori vorhersagen und soll hier auch gar nicht thematisiert werden. Lerntheoretische und deutungsanalytische Ansätze in der Policy-Forschung haben aber darauf hingewiesen, dass geteilte Problemwahrnehmungen und Entwicklungsleitbilder das Finden von Lösungen zu strittigen Themen unterstützen können (Barthe und Brand 1996: 84). Dies kann als eine der Erfolgsbedingungen umweltpolitischer Entscheidungsfindungen in nicht-hierarchischen Verhandlungskontexten – wie es in der EU der Fall ist – gewertet werden.

Für die Kandidatenstaaten stellt die umweltpolitische Vorbereitung auf den Beitritt eine einseitige Verpflichtung zur Übernahme ein komplexen legislativen Apparats dar, der in einem fremden Kontext seit Jahrzehnten entwickelt worden war.

Dies hat zweierlei Wirkungen in den Kandidatenstaaten zur Folge. Einerseits kann von einer exzessiven Überforderung ausgegangen werden, die sich am deutlichsten in den Kosten für diese Übernahme ausdrücken lässt¹⁸.

Aus der vorliegenden Perspektive ist jedoch nicht der Kostenaspekt allein entscheidend, obwohl er sowohl seitens der EU¹⁹ als auch der Kandidatenstaaten in den Mittelpunkt gerückt wird. Hier soll der Fokus auf die zweite Konsequenz der alternativlosen Pflicht zur Übernahme des Acquis gerichtet werden: *Unterforderung*. Akteure der Kandidatenstaaten haben an der Entstehung dieses Rechts keinen Anteil gehabt. Wenn Recht ein Instrument der Politik ist,

17 Ausführlicher vgl. Scharpf 1996; Jachtenfuchs und Kohler-Koch 1996.

18 Konkrete aktuelle Kostenschätzungen liegen für die Gesamtheit der Beitrittskandidatenstaaten nicht vor. Ein PHARE-Strategie-Papier aus dem Jahre 1997 schätzt diese auf 108-121 Mrd. Euro (PHARE Strategy Paper 1997: 6). Kosten für die Transposition und Implementation des umweltpolitischen Acquis in Polen werden auf bis zu 30,5 Mrd. Euro geschätzt (Komitet Integracji Europejskiej 2000:4).

19 Der Thematisierung der Anpassungskosten als wesentliche Schwierigkeit der Übernahme des umweltpolitischen Acquis ist jüngst eine Thematisierung des Nutzens der Übernahme für die Beitrittsbewerberstaaten gegenübergestellt worden. Die im Auftrag der EU-Kommission erstellte Studie verfolgt das Ziel der - möglicherweise als kontraproduktiv erkannten - Übergewichtung des Kostenaspekts in der Erweiterungsdebatte entgegenzuwirken (Vgl. ECOTEC 2001: i).

hinter dem sich Steuerungslogiken, d.h. Ideen verbergen, dann ist einer Auseinandersetzung mit dieser Steuerungsabsicht Vorbedingung für dessen adäquate Anwendung²⁰. Die Berücksichtigung des kognitiven Aspekts des Transfers, oder wie Stone es ausdrückt: „...the intellectual matter that underpins policies“ (2000a: 47), hat erhebliche Implikationen für Tiefe, Vollständigkeit und Outcome des Policy-Transfer.

Die Tatsache jedoch, dass dieses Recht übernommen werden *muss*, birgt in sich die Gefahr, dass eine derartige Auseinandersetzung mit der Idee und Steuerungsabsicht nicht erfolgen muss. Rechtsanpassung ist ein fundamentales Erfordernis des Beitritts, an dem die Kandidatenstaaten ein großes ökonomisches und politisches Interesse²¹ haben. Die Übernahme des Umweltrechtes wird so zur Erfüllung einer Beitrittspflicht, sie wird jedoch nicht als ein Mittel zur Verbesserung umweltpolitischen Problemmanagements wahrgenommen. Damit droht der Transfer *unvollständig* in dem Sinne zu werden, dass relevante Elemente der Politik – hier die Idee dahinter –, nicht transferiert werden. „Lessons are imposed on client countries but learning may not be the outcome.“ (Stone 2000b: 8)

Die Auseinandersetzung mit den zugrundeliegenden Problemen, die die Ursache der politischen Entscheidungen (EU-Direktiven) waren, scheint jedoch unerlässlich aufgrund der notwendigen nationalen Allokation der erforderlichen Ressourcen zur Implementation des umweltpolitischen Acquis. Diese wird nun nicht nur durch das Objekt des Transfers – Recht – als fertige Lösung –, sondern auch durch den engen Zeitrahmen und die Alternativlosigkeit der Übernahme unterminiert. Breiter Diskurs unter Einbezug von Öffentlichkeit über das, was zu übernehmen ist, wird fragwürdig, da zu erwartender Widerspruch bzw. andere Lösungsvorstellungen den Anpassungsprozess nur verzögern würden, Zustimmung zur Übernahme der EU-Direktiven jedoch die ausschließliche Option ist.

Der Anpassungsprozess wird durch Ministerialbeamte, Rechtsexperten und höhere Verwaltungsakteure in Kooperation mit ebensolchen Experten aus der Brüssler Kommission sowie Experten aus den mitgliedstaatlichen Verwaltungen vollzogen. Die Vorbereitung der Transposition wie auch der Implementation in den Bewerberstaaten erfolgt aus Effizienzgründen aufs äußerste fragmentiert. Diese Art von Transfer transportiert nicht den sektorübergreifenden ganzheitlichen *programmatischen* Ansatz europäischer Umweltpolitik²².

Tatsächlich muss die Frage in die Debatte geworfen werden, ob durch einen derartigen Transfer von Umweltpolitik zugleich die gesellschaftliche Bereitschaft und der politische Wille erzeugt werden können, die Kosten für die Implementation zu tragen? Diese tragen eben nicht die unmittelbar in die Prozesse involvierten Experten aus Politik, Jurisprudenz und Verwal-

20 Berücksichtigt man die lange Entstehungsgeschichte des umweltpolitischen Acquis der EU und seine inkrementelle Natur, offenbart der erzwungene Transfer eines solchen Regelwerkes ein gewisses Paradoxon an sich: „...the EU has to facilitate the creation of the same sort of environmental problems ... as witnessed in existing member states so as to justify the ‚solutions‘ it wishes to impose.“ (Fagin und Jehlicka 2001:15).

21 Dass der Beitritt osteuropäischer Länder ökonomischen und politischen Motiven folgt und nicht umweltpolitischen gilt in gleicher Weise für die Europäische Union (Carius, Homeyer und Bär 1999: 64), was u.a. auch die Positionierung der ökologischen Kondition im Gefüge aller Beitrittsbedingungen durch die EU, wie auch die Wahrnehmung derselben in den Beitrittsbewerberstaaten nicht unerheblich beeinflusst.

22 Dies wurde von Stanislaw Wajda, dem Rechtsberater im polnischen Umweltministerium für den polnischen legislativen Anpassungsprozess, bestätigt: „Dieses bruchstückhafte Herangehen an die Umweltregulierungen,..., erschwert es sehr und verhindert geradezu die Durchsetzung bestimmter Gemeinschaftslösungen von eher allgemeinem Charakter, wie z.B. die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen oder den integrierten Umweltschutz. Der sektorbezogene Ansatz gefährdet darüber hinaus die Kohärenz des Umweltrechts.“ (Wajda 1996: 11) [eigene Übersetzung]

tung – die ohne Zweifel in vielfältiger Weise Prozessen ausgesetzt sind, in denen wechselseitiges Lernen stattfindet. Die Kosten müssen von gewählten Offiziellen vor der nationalen Öffentlichkeit verantwortet und begründet werden. Darüber hinaus müssen diese Kosten für die Umweltpolitikübernahme gegen konkurrierenden Verwendungsvorstellungen der knappen Ressourcen durch anderer Ministerien, mit anderen Prioritäten, verteidigt werden. D.h. die Bereitschaft die durchaus hohen Kosten zu tragen, die eine adäquate Übernahme der EU-Umweltpolitik impliziert, ist von einer breit geteilten nationalen Nachfrage nach entsprechenden politischen Handlungen abhängig²³.

Umweltpolitik ist in kaum einem der Beitrittskandidatenstaaten eine Priorität. Die nationale Nachfrage nach Umweltpolitik in den ost- und mitteleuropäischen Beitrittsbewerberstaaten ist einerseits durch die „ökologischen Gratisseffekte“ ökonomischer Rezession gesunken, andererseits hat das Thema durch die politische Transformation seinen instrumentellen Charakter als Waffe gegen das kommunistische Regime verloren (Hicks 1996) und, zum Dritten, verschwand es von der politischen Agenda aufgrund der ökonomischen und sozialen Härten der wirtschaftlichen Umgestaltungsprozesse. So ist es z.T. allein der „ökologischen Kondition“ für den EU-Beitritt zu danken, dass es nicht ganz aus dem Spektrum politisch-administrativer Aufmerksamkeit verschwand.

In den Beitrittsbewerberstaaten, insbesondere in den fortgeschrittenen, ist zwar die Existenz eines umfassenden und anspruchsvollen Umweltprogramms durchaus nachweisbar. Aber die Kluft zwischen dem, was auf dem Papier steht, und dem, was tatsächlich implementiert wird, ist tief. Obwohl die EU seit dem Beginn der intensivierten Heranführungsstrategie nun verstärkt einen Blick auf die nicht direkt binnenmarktbezogenen Aspekte des umweltpolitischen Acquis sowie auf die Implementation des Acquis legt, bleibt die Gefahr, die eine polnische unabhängiges Umweltforschungsinstitut folgendermaßen ausdrückt: „So wie es eine [polnische] staatliche Umweltpolitik gibt, die nicht realisiert ist, so wird es unrealisierte EU-Direktiven geben, die den Umweltschutz betreffen.“(IRE 1997: 51 [Eigene Übersetzung]).

Offensichtlich kann eine Strategie des erzwungenen Transfer von Umweltpolitik die für deren Umsetzung notwendige Bereitschaft zur Auseinandersetzung, verstärkten Problemwahrnehmung und umweltpolitischen Handlungswillen nicht auslösen.

Dies dürfte nicht allein im Kontext der Osterweiterung der EU der Fall sein, sondern ein generelles Zeichen von Politikimporten, die auf einer Art Zwang beruhen.

Schlussfolgernd daraus, erfordern demnach Umweltpolitiktransfer, die importseitig nicht umweltpolitisch motiviert sind, den Einsatz komplementärer Elemente, die die Exporteure der Politik in ihre Strategie integrieren sollten.

23 Relativ hilflos wirken daher Versuche der Kommission, diese Nachfrage in den Beitrittsbewerberstaaten zu einer scheinbar objektiven Größe zu machen: „Bei den Investitionen im Umweltbereich, die zur Übernahme des Besitzstandes erforderlich sind, handelt es sich zum größten Teil um Investitionen, die sich für die betreffenden Länder auch unabhängig vom Erweiterungsprozess als notwendig erwiesen hätten.“(KOM 1998 294 endg.:8). Dies mag Sicht der Kommission sein, aber wie die Regierungen nationale Mittel verteilen, ist - trotz Beitrittspflichten – auch eine Frage national zu legitimierender Prioritäten.

6 Das „missing link“ – Zur Bedeutung gesellschaftlicher Akteure im Policy-Transfer-Prozess

Der Transfer von Ideen basiert auf einem speziellen Kommunikationsmodus. Diskurs mit dem Ziel der Überzeugung. Dies ist der dominante *modus operandi* spezieller und eben nichtstaatlicher Akteure, die zwar in ihrem direkten Einfluss auf den Politikprozess starken Restriktionen unterliegen, deren Kapazitäten jedoch denen politischer Entscheidungsträger komplementär gegenüberstehen (Tews 1999: 27-32; Stone 2000b: 13). Gerade in der Komplementarität der Kapazitäten von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, die sich als spezifische Befähigungen für den Transfer unterschiedlicher „Objekte“ betrachten lassen, liegt auch die Chance, Defizite erzwungener Transfers – die sich insbesondere im Fehlen des kognitiven Unterbaus von Politik niederschlagen – aufzufangen.

Staatliche und nichtstaatliche Akteure unterscheiden sich in Bezug auf die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen und Restriktionen der Einflussnahme (Dolowitz und Marsh 2000, Stone 2000a), ihrer Kapazitäten in Bezug auf den Transfergegenstand (Hey und Brendle 1994, Keck und Sikkink 1999, Stone 1999, 2000a) und ihrer relativen Bedeutung in verschiedenen Phasen des Policy-Zyklus (Stone 2000a: 51) oder des Diffusionsprozesses (Finnemore und Sikkink 1998: 895ff).

Politische Entscheidungsträger begeben sich auf die Suche nach neuem Wissen bei Vorliegen von Unzufriedenheit, d.h. wenn herkömmliche Routinen eine zufriedenstellendes Verhältnis zwischen Anspruch und Leistung einer Politik nicht mehr gewährleisten (Rose 1991:10). Sie gehen dabei effektiv vor, d.h. sie suchen nach kurzen Wegen, ihr Suchen ist instrumentell. Sie haben weder Zeit noch ausreichend Wissen, um als „maximizers“ zu agieren, die kontinuierlich nach der idealen Politik suchen (13). Damit sich neue Ideen im Policy-Prozess niederschlagen können, ist es demnach unabdingbar, eine derartige Unzufriedenheit zu kreieren.

Da politische Entscheidungsträger unter politischen Restriktionen, vor allem der Machterhaltungsrestriktion agieren, lässt sich Unzufriedenheit über eine Beeinflussung des gesellschaftlichen Anspruchsniveaus kreieren. Hier liegt die prominente Rolle nichtstaatlicher Akteure – einerseits in der Produktion von neuem Wissen und vor allem in der Verbreitung dieses Wissens und normativer Handlungsorientierungen. Denn Wissen wird solange nicht handlungsrelevant, wie es nicht Geltung erlangt. Es sind siegreiche Deutungen über Wirklichkeitszusammenhänge (Nullmeier 1993), nicht wissenschaftliche Ergebnisse an sich, die ja bekanntlich in einer Vielzahl und Widersprüchlichkeit existieren.

Nichtstaatliche Akteure, seien es nun Think Tanks (Stone 2000), epistemic communities (Haas 1992) o.a., die Wissen produzieren, in Kombination mit gesellschaftlichen Akteuren, die als Advokaten der „ökologischen Frage“ agieren, indem sie Wissen als legitimatorischen Unterbau ihrer Aktivitäten verwenden, um Mehrheiten zu *überzeugen*, können einen entscheidenden Beitrag zur Zielreichung diktiertem Politiktransfer leisten.

Theoriekonstrukte wie das der „Advocacy Coalition“ (Sabatier) oder der „Transnational Advocacy Networks“ (Keck und Sikkink 1999) akzentuieren geteilte Grundüberzeugungen (belief system) als die Basis politischen Handelns. „Advocacy captures what is unique about these transnational actors – they are organized to promote causes, principled ideas and norms,

and often involve individuals advocating policy change that cannot be easily linked to their 'interests'" (Keck und Sikkink 1999: 91). Mit dem "argumentative turn" (Fisher und Forrester 1993) in der Policy Analyse, d.h. der Integration kognitiver Prozesse, die zur Interessenkonstruktion beitragen und politisches Handeln damit mitbestimmen, ist auch die Rolle dieser kollektiven, aber nichtstaatlichen Akteure stärker in die Untersuchung nationaler wie auch internationaler Politikprozesse einbezogen worden (Risse 2000:33).

Nichtsstaatliche Akteure verfügen nicht über Macht im traditionellen Sinne (Stone 2000a: 50; Keck und Sikkink 1999: 95). Sie erscheinen diesbezüglich im Vergleich zu Staaten oder internationalen Organisationen schwach. Sie operieren nicht nur national sondern auch international nach einem anderen Modus als Politiker. Politische Entscheidungsträger unterliegen in ihren Handlungen starken Restriktionen, von knappen Informationen, Wissen bis hin zur erforderlichen Legitimierung ihrer Entscheidungen. Die politische Restriktion kann nur insofern gelockert werden, wenn auf die öffentliche Meinung in einer Art eingewirkt wird, dass sie neues Denken aufnimmt (Majone 1993: 109). Das können staatliche Akteure allein nicht leisten. Nichtsstaatliche Akteure unterliegen dagegen keinen vergleichbaren Zeit- und Machterhaltungsrestriktionen. Sie können ebenso wie staatliche Akteure international in Netzwerken organisiert sein, im Gegensatz zu diesen sind sie jedoch nicht an nationale Interessenkonstruktionen, administrative Traditionen u.a. politische Restriktionen gebunden (Stone 2000a:60). Damit ist ihr Potenzial, Wissen und Ideen zu transportieren, ungleich größer, als das staatlichen Akteure. Ihr Feld ist der Diskurs, wechselseitiges Lernen und Überzeugen (Keck und Sikkink 1999, Stone 2000a, Risse 2000). Diese diskursive Macht ist der institutionellen Macht politischer Entscheidungsträger komplementär. Sie liegt in der Entwicklung und dem Angebot von Deutungsalternativen und Weltbilder (cognitive frames) und darauf basierender Problemdefinitionen und Handlungsoptionen (Keck und Sikkink 1999: 95f; Stone 2000a: 58, Chayes, Handler Chayes und Mitchell 1998: 59). Ihre Rolle liegt nicht darin den „... Output des ökonomischen und politischen Systems selbst zu übernehmen, sondern [sie können] lediglich zum Input beitragen. Ihre prominenteste Aufgabe wird dabei ein kompetenter Beitrag zur Ökologisierung der Spielregeln für Markt- und Staatshandeln sein“ (Hey und Brendle 1994: 655).

Wenn das Kernproblem unfreiwilliger Politikimporte in einer mangelnden nationalen Nachfrage nach diesem Import besteht, lässt sich möglicherweise diese diskursive Macht nichtstaatlicher Akteure durch die Exporteure nutzen, um die Erfolgsaussichten des Transfers zu maximieren. Den eine relevante Nachfrage nach politischen Handlungen lässt sich nur auf diskursivem Wege und nur auf der legitimatorisch relevanten nationalen Ebene der importierenden Staaten erreichen. Dies kann direkt über mobilisierende bzw. kapazitätsbildende Ressourcentransfer an nichtstaatliche Akteure oder indirekt über die Förderung von Kooperations- und Vernetzungsaktivitäten zwischen Akteuren dieser Länder und aktiven internationalen nichtsstaatlicher Organisationen geschehen²⁴.

24 Wie wichtig es ist, dass einer derartige externe Unterstützung gesellschaftlicher Organisationen kapazitätsbildende und mobilisierende Wirkungen hat, zeigt eine Studie von Fagin und Jehlicka (2001) über die de-politisierende und schwächende Auswirkung finanzieller EU-Unterstützung für die Tschechische Umweltbewegung. Derartige kontraproduktive Wirkungen externer Hilfeleistungen sind immer dann wahrscheinlich, wenn auch diese finanziellen Transfers an Bedingungen geknüpft werden, die in eine Abhängigkeit und zu Aktionsformen führen, die nicht dem eigenen Handlungskontext entsprechen und damit zur Entfremdung zwischen Organisation und gesellschaftlicher Basis führen.

Im Kontext der Osterweiterung ist diesen komplementären Strategieelementen im Umweltpolitikbereich erst recht spät Aufmerksamkeit gewidmet worden²⁵. 1999 wurde ein neues horizontales Programm in Rahmen von PHARE etabliert: ACCESS. Es erfüllt in seinem deklarierten Anspruch durchaus die Charakteristika der hier diskutierten Komplementärstrategie. ACCESS verfolgt das Ziel, die Handlungskapazitäten von NGO insbesondere in den Sektoren Umweltschutz und Verbraucherschutz zu unterstützen. Dass es als direkt komplementäres Element zum hierarchischen Transfer von EU-Umweltpolitik betrachtet werden muss, macht die klare Benennung des Ziels deutlich: „... to promote the implementation of the acquis communautaire in policy areas in which governmental activities are absent or are complementary to those of the third sector, and to raise popular awareness and acceptance in these areas, ...“(EC Delegation to Hungary:2000:1).

Obwohl die Höhe der Mittel mit 20 Mio. Euro eher gering scheint, vor allem auch in Anbetracht durchaus hoher Absorbtionskapazität im ost- und mitteleuropäischen NGO-Sektor (CAF Consultants 1997:10), muss die Etablierung dieses komplementären Programms durch die EU-Kommission als bemerkenswerter Schritt und möglicherweise Ergebnis von politischen Lernprozessen gewertet werden. Denn hier wird in der politischen Praxis ein Erkenntnis der Policy-Transfer-Forschung reflektiert: Staatliche und nichtstaatliche Akteure differieren hinsichtlich ihrer speziellen Eignung zum Transfer. Die Kombination von Politiktransfer in Form von Programmen, Instrumenten und Praktiken, realisiert durch staatliche Akteure, mit dem Transfer von Wissen und Ideen, realisiert durch nichtstaatliche Akteure, kann insbesondere in Fällen, wo internationale Promotoren von Umweltpolitik auf hierarchische Mittel des Zwangs bzw. der Konditionalität angewiesen sind, die Erfolgsaussichten des Politiktransfer erheblich maximieren.

25 Abgesehen von der Unterstützung des Regional Environmental Center (REC) in Budapest, und dem einer breiteren Zielsetzung folgenden PHARE/TACIS-Demokratieprogramm, das zivilgesellschaftliche Strukturen generell unterstützen wollte, gab es keine umweltpolitisch intendierte und steuerungspolitisch begründete Unterstützung nichtstaatlicher Akteure im Osterweiterungsprozess.

Literatur

- Barthe, Susann und Brand, Karl-Werner (1996): Reflexive Verhandlungssysteme. Diskutiert am Beispiel der Energiekonsensgespräche, in: Volker von Prittwitz [Hrsg.], *Verhandeln und Argumentieren. Dialog; Interessen und Macht in der Umweltpolitik*, Opladen, 71-109.
- Bennett, Colin J. (1991): How states utilize foreign evidence, in: *Journal of Public Policy* 11: 31-54.
- Bennett, Colin J. und Micheal Howlett (1992): The lessons of learning: Reconciling theories of policy-learning and policy change, in: *Policy Sciences* 25: 275-294.
- Bennett, Colin (1997): Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability, in: *Governance* 10(3), 213-233.
- Börzel, Tanja (2000): Improving compliance through domestic mobilisation? New instruments and effectiveness of implementation in Spain, in: Christoph Knill und Andrea Lenschow (eds.), *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, Manchester, 222-250.
- Caddy, Joanne (1997): Harmonization and asymmetry: environmental policy co-ordination between the European Union and Central Europe, in: *Journal of European Public Policy* No.3, 318-336.
- Caddy, Joanne (2000): Implementation of EU environmental policy in Central European Applicant states: the case EIA, in: Christoph Knill und Andrea Lenschow (eds.), *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, Manchester, 197-221.
- Chayes, Abram, Antonia Handler Chayes und Robert B. Mitchell (1998): Managing compliance: A Comparative Perspective, in: Edith Brown Weiss und Harold K. Jacobson (eds.), *Engaging Countries*. Cambridge, London, 39-62.
- CAF Consultants (1997): Core Report - Evaluation of Civil Society Development Programmes in Poland, Czech Republic, Slovakia and Bulgaria, January; part of an evaluation-study [X/ZZ/DE/9701] of the PHARE and TACIS Democracy-Programme.
- Carius, Alexander, von Homeyer, Ingmar und Stefani Bär (1999): Die Umweltpolitische Dimension der Osterweiterung der Europäischen Union: Herausforderungen und Chancen, Endbericht, Im Auftrag des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Berlin.
- Di Maggio, Paul und Walter W. Powell (1991): The Iron Cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: Paul Di Maggio und Walter W. Powell (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, 63-82.
- Dolowitz, David und David Marsh (2000): Learning form Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making, in: *Governance* 13 (1), 5-24.
- Drezner, Daniel W. (2001): Globalization and Policy Convergence, in: *International Studies Review* 3, 53-78.
- EC Delegation to Hungary (2000): PHARE Access Programme -HUNGARY-. 2000 Macro-Project-Scheme, Programme Guidelines.
- ECOTEC (2001): The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries. Final Report. <http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/benefit.htm>
- Evans, Mark und Jonathan Davies (1999). Understanding Policy Transfer: a multi-level, multidisciplinary perspective, in: *Public Administration* 77(2): 361-385.
- Fagin, Adam und Petr Jehlicka (2001): The Impact of EU Assistance on Czech Environmental Movement Capacity since 1990. Paper presented at the Workshop "Environmental Challenges of EU Eastern Enlargement", Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, 25-26 May 2001, <http://www.iue.it/RSC/environment/FaginJehlicka.pdf> (30.09.01).
- Finnemore, Martha (1996a): National Interests and International Society. Ithaca.
- Finnemore, Martha (1996b): Norms, Culture, and World Politics: Insights From Sociology's Institutionalism, in: *International Organization* 52(4): 887- 917.
- Finnemore, Martha und Kathryn Sikkink (1998): International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization* 52 (4), 887-917.
- Fiorino, Daniel J. (2001): Environmental Policy as Learning. A New View of an Old Landscape, in: *Public Administration Review* 61(3): 322-334.

- Fisher, F. und J. Forester (1993): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, London.
- Glasbergen, Pieter (1996): *Learning to manage the Environment*, in: William M. Lafferty und James Meadcroft [eds.], *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, 175-193.
- Grabbe, Heather (1999): *The Transfer of Policy Models from the EU to Central and Eastern Europe: Europeanisation by Design?*, paper prepared for delivery at the 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta.
- Gray, Virginia (1973): *Innovations in the State. A Diffusion Study*, in: *American Political Science Review* 67: 1174-1185.
- Gray, Virginia (1994): *Competition, Emulation and Policy Innovation*, in: L.C. Dodd and C. Jillson (eds.), *New Perspectives on American Politics*, Washington, 230-248.
- Haas, Peter (1992): *Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in: *International Organization* 46(1): 1-35.
- Hey, Christian und Uwe Brendle (1994): *Umweltverbände und EG*, Opladen.
- Holzinger, Katharina und Peter Knoepfel (eds.) (2000): *Environmental Policy in a European Union of Variable Geometry? The Challenges of the Next Enlargement*. Basel.
- von Homeyer, Ingmar, Bär, Stefanie, Carius, Alexander und Szilvia Deim (2001): *Umweltpolitik in Mittel- und Osteuropa, Analyse der EU-Osterweiterung*, Berlin.
- Hicks, Barbara (1996): *Environmental Politics in Poland. A Social Movement between Regime and Opposition*, New York.
- Ikenberry, G. J. (1990): *The International Spread of Privatization Policies: Inducement, Learning and Policy-Bandwagoning*, in: E. Suleiman und J. Waterbury [eds.], Boulder.
- Institut na Rzecz Ekorozwoju (IRE) (1997): *Agenda niespełnionych nadziei. Społeczna ocena realizacji Agendy 21 w Polsce*, Raport Nr. 4, Warszawa.
- ISA Consult (1997): *Final Report - Evaluation of the PHARE and TACIS Democracy Programme 1992-1997*, November, Brighton/Hamburg, part of an evaluation-study [X/ZZ/DE/9701] of the PHARE and TACIS Democracy-Programme.
- Jachtenfuchs, Markus und Beate Kohler-Koch (1996): *Regieren in dynamischen Mehrebenensystemen*, in: Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch [Hrsg.], *Europäische Integration*, Opladen, 15-44.
- Jachtenfuchs, Markus (1996): *Regieren durch Überzeugen. Die Europäische Union und der Treibhaus-Effekt*, in: Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch [Hrsg.], *Europäische Integration*, Opladen, 429-454.
- Jänicke, Martin (1998): *Umweltpolitik: Global am Ende oder am Ende global?* In: Ulrich Beck [Hrsg.], *Perspektiven der Weltgesellschaft*, Frankfurt am Main, 332-344.
- Jänicke, Martin, Jörgens, Helge und Claudia Koll (2001): *Nationale Umweltpolitik*. In: Ferdinand Müller-Rommel [Hrsg.], *Studium der Umweltwissenschaften: Sozialwissenschaften*. Berlin, Heidelberg, New York, 43-65.
- Keck, Margaret E. und Kathryn Sikkink (1998): *Activists beyond borders*. Ithaka.
- Keck, Margaret E. und Kathryn Sikkink (1999): *Trans-national advocacy networks in international and regional politics*, in: *International Social Science Journal* 159: 89-101.
- Kern, Kristine (1998): *Horizontale und vertikale Politikdiffusion in Mehrebenensystemen*, FFU-Report 98-6, Berlin.
- Kern, Kristine (2000): *Die Diffusion von Politikinnovationen. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA*, Opladen.
- Kern, Kristine, Jörgens, Helge und Martin Jänicke (2000): *Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen. Ein Beitrag zur Globalisierung von Umweltpolitik*, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht* 4: 507-546.
- Knill, Christoph und Andrea Lenschow (1998): *Change as "Appropriate Adaptation": Administrative Adjustment to European Environmental Policy in Britain and Germany*, in: *European Integration Online Papers (EioP) Vol.2 No. 1*; <http://eioP.or.at/eioP/texte/1998-001.htm>.
- Kohler-Koch, Beate (1996): *Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen*, in: Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch [Hrsg.], *Europäische Integration*, Opladen, 193-222.

- KOM(98) 294 endg.: Mitteilung der Kommission an den Rat, das EP, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas: Über Beitrittsstrategien für die Umwelt: Die Erweiterung bewältigen mit den Kandidatenländern Mittel- und Osteuropas, 20.05. 1998, Brussels.
- Komitet Integracji Europejskiej (2000): Informacje na temat stanowiska negocjacyjnego, szacunku kosztów oraz Strategii wdrażania prawa wspólnotowego w obszarze ochrony środowiska, http://www.mos.gov.pl/integracja_europejska/stan.shtml.
- Krasner, Stephen D. (1988): Sovereignty: An Institutional Perspective, in: *Comparative Political Studies* 21(1): 66-94.
- Majone, Giandomenico (1991): Cross-national sources of regulatory policy making in Europe and the United States, in: *Journal of Public Policy* 11: 79-106.
- Majone, Giandomenico (1993): Wann ist Policy-Deliberation wichtig?; in: Adrienne Heritier [Hrsg.], *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen, pp. 97-115.
- March, James G. und Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions*. New York.
- March, James G. und Johan P. Olsen (1998): The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: *International Organization* 52(4): 943-969.
- Marcussen, Martin (2001): The OECD in Search of a Role: Playing the Idea Game. Paper prepared for presentation at the ECPR, 29th Joint Session of Workshops, 6-11 April, Grenoble, France.
- Mayntz, Renate (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischem Paradigma, in: Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz und Firitz W. Scharpf [Hrsg.], *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden, 89-110.
- Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen; in: Adrienne Heritier [Hrsg.], *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen, 39-56.
- Mayntz, Renate (1995): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, PVS- Sonderheft 26: 148-168.
- Meyer, John, John Boli, George Thomas und Francisco Ramirez (1997a): World Society and the Nation State, in: *American Journal of Sociology* 103(1): 144-181.
- Meyer, John W., Frank, David John, Hironaka, Ann, Schofer, Evan und Nancy Brandon Tuma (1997b): The Structuring of a World Environmental Regime, 1870—1990, in: *International Organization* 51(4), 623 -651.
- Nullmeier, Frank (1993): Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell, in: Adrienne Heritier [Hrsg.], *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen, 175-196.
- Pickvance, Katy (1998): *Democracy and Environmental Movements in Eastern Europe. A Comparative Study of Hungary and Russia*, Boulder.
- Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: *American Political Science Review* 94(2): 251-267.
- Piontek, Eugeniusz (1997): Central and Eastern European Countries in Preparation for Membership in the European Union - a Polish Perspective, in: *Yearbook of Polish European Studies*. Warsaw University Centre for Europe 1: 73-87.
- Putnam, Robert (1988): Diplomacy and the Logic of Two-Level-Games, in: *International Organization*, 3: 427-460.
- REC (1995): *Status of Public Participation Practices in Environmental Decisionmaking in Central and Eastern Europe, Case Studies of Albania, Bulgaria, The Czech Republic, Croatia, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, FYR Macedonia, Poland, Romania, The Slovak Republic and Slovenia*, September, Budapest.
- REC (1996): *Approximation of European Union Environmental Legislation. Case Studies of Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovak Republic and Slovenia*, January, Budapest.
- Risse, Thomas (2000): "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics, in: *International Organization* 54 (1), 1-39.

- Risse-Kappen, Thomas (ed.) (1995): *Bringing transnational back in: non-state actors, domestic structures and international institutions*. Cambridge.
- Rogers, Everett, M. (1962/1995): *Diffusion of Innovations*, New York.
- Rose, Richard (1991): What is Lesson-Drawing? In: *Journal of Public Policy*, Vol. II, part I, 3-30.
- Rose, Richard (1993): *Lesson Drawing in Public Policy. A Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham.
- Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik; in: Adrienne Heritier [Hrsg.], *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen, 116-148.
- Saretzki, Thomas (1996): Wie unterscheiden sich Verhandeln und Argumentieren. Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi, in: Volker von Prittwitz [Hrsg.], *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*, Opladen, 19-39.
- Scharpf, Fritz W. (1996): Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch [Hrsg.], *Europäische Integration*, Opladen, 109-140.
- Scharpf, Fritz, W. (1999): Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik, in: Fritz W. Scharpf, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt, New York, 81-110.
- Schimmelfennig, Frank (1998): Liberal Norms and the Eastern Enlargement of the European Union: A Case for Sociological Institutionalism, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 27(4), 459-472.
- Soule, Sarah A. (1999): The Diffusion of an Unsuccessful Innovation, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 566, 120-131.
- Stone, Diane (1999): Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines, in: *Politics* 19(1), 51-59.
- Stone, Diane (2000a): Non-Governmental Policy-Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes, in: *Governance* 13 (1): 45-62.
- Stone, Diane (2000b): Learning Lessons, Transferring Policy and Exporting Ideas, Paper prepared for the International Workshop "Diffusion of Environmental Policy Innovations" Berlin, 8-9th December 2000.
- Strang, David und Sarah A. Soule (1998): Diffusion in Organizations and Social Movements: From Hybrid Corn to Poison Pills, in *Annual Review of Sociology* 24: 265-290.
- Straßheim, Holger (2001): Der Ruf der Sirenen – Zur Dynamik politischen Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US-Sozialreform, FS II 01-201, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Tews, Kerstin (1999): EU-Erweiterung und Umweltschutz. Umweltpolitische Koordination zwischen EU und Polen, Leipzig.
- Tews, Kerstin (2000): Umweltpolitik per Oktroi? Problematische Konsequenzen des einseitigen Rechtsanpassungszwangs am Beispiel der umweltpolitischen Koordination zwischen EU und Polen, in: Rolf H. Hasse und Cornelia Kunze [Hrsg.], *Osterweiterung der EU. Reformerfordernisse und Anpassungsleistungen*, Reihe Transformation 9: 85-113.
- Uebersohn, Gerhard (1990): Effektive Umweltpolitik, Folgerungen aus der Implementations- und Evaluationsforschung, Frankfurt a. Main.
- Vogel, David (1997): Trading up and governing across: Transnational Governance and Environmental Protection, in: *Journal of European Public Policy* 4: 556-571.
- Wajda, Stanislaw (1996): Proces dostosowania polskiego ustawodawstwa w dziedzinie ochrony srodowiska do ustawodawstwa Unii Europejskiej, unveröffentlichtes Arbeitspapier, Warszawa.
- Zangl, Bernhard (1994): Politik auf zwei Ebenen. Hypothesen zur Bildung internationaler Regime, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2: 279-312.