View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by Institutional Repository of the Freie Universität Berlin

Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU)

Freie Universität Berlin

Fachbereich Politische Wissenschaft

FFU-Report 98-6

Horizontale und vertikale Politikdiffusion in Mehrebenensystemen

Kristine Kern

Kristine Kern
Forschungsstelle für Umweltpolitik
Ihnestraße 22
14195 Berlin
Tel.: +49 - (0)30 - 838 44 94 / 838 66 87
Fax +49 - (0)30 - 838 66 85 / 838 22 76
e-mail: kkern@zedat.fu-berlin.de
ffu@www.fu-berlin.de
Internet: http://www.fu-berlin.de/ffu

Zusammenfassung

In Mehrebenensystemen wie den USA können sich dezentrale Politikinitiativen wie ein ‘Flächenbrand’ ausbreiten. Die Diffusion von Politikinnovationen ist nicht auf bestimmte Politikfelder beschränkt und kann von verschiedenen politischen Institutionen getragen werden; sie ist weder ein völlig neues Phänomen noch ist sie ausschließlich im amerikanischen System vorzufinden. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist die Analyse der Politikdiffusion aus zwei Gründen von Interesse: Zum einen kann gezeigt werden, daß Politikdiffusion die traditionellen Formen der politischen Steuerung überlagern und ersetzen kann *(‘governance by diffusion’);* und zum anderen liefert diese Analyse wichtige Impulse für eine Neuorientierung der vergleichenden Politikwissenschaft. Als Ansatzpunkt dient eine Typologie der verschiedenen Formen der Politikdiffusion, die auf der Unterscheidung zwischen der horizontalen Politikdiffusion zwischen den Subeinheiten eines politischen Systems (z.B. zwischen den amerikanischen Einzelstaaten) und der vertikalen Politikdiffusion zwischen den Ebenen (z.B. zwischen den Einzelstaaten und dem Bund) basiert. Es wird die These vertreten, daß die Institutionalisierung des Politiktransfers zu einer fundamentalen Veränderung der Diffusionsmuster führt. Die Resultate der Untersuchung können nicht nur auf das amerikanische Mehrebenensystem, das hier im Mittelpunkt des Interesses steht, angewendet werden, sondern zumindest partiell auch auf andere Mehrebenensysteme, die strukturelle Ähnlichkeiten aufweisen, insbesondere auf die Europäische Union und das internationale System.

Abstract

In multi-level systems as the U.S. decentral policy initiatives can spread like a ‘wildfire’. The diffusion of policy innovations is not restricted to certain policy areas and can be supported by different political institutions. It is neither an entirely new phenomenon nor can it only be found in the American system. From a political science perspective, the analysis of policy diffusion is of interest for two reasons: On the one hand, it can be shown that policy diffusion can superimpose and substitute the traditional forms of governance (‘governance by diffusion’). On the other hand, this analysis provides important impulses for a reorientation of comparative politics. A typology of the different forms of policy diffusion serves as a starting point. It is based on the differentiation between horizontal policy diffusion between the subunits of a political system (e.g. between the American states) and vertical policy diffusion between the levels (e.g. between the states and the federal government). It is argued that the institutionalization of the policy transfer leads to a fundamental change of diffusion patterns. The results can be applied not only to the American multi-level system, which is here in the center of interest, but also to other multi-level systems showing structural similarities, especially the European Union and the international system.

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung
Abstract
1. Einleitung 1
2. Politikdiffusion als Herausforderung der (vergleichenden) Politikanalyse 3
3. Rahmenbedingungen der Politikdiffusion 5
4. Horizontale Politikdiffusion 10
5. Vertikale Politikdiffusion und Politikinnovationszyklen 18
6. Politikdiffusion und Politikgestaltung 22
7. Ausblick 23
Literatur 26

1. Einleitung*

Dezentrale Politikinitiativen breiten sich in Mehrebenensystemen, d.h. in politischen Systemen mit mindestens zwei Politik- und Entscheidungsebenen, bisweilen wie ein 'Flächenbrand' aus, d.h. sie werden von anderen Subeinheiten innerhalb relativ kurzer Zeit übernommen. So wurde das neue amerikanische Scheidungsrecht (no-fault divorce law) 1966 in New York 'erfunden', 1970 entschloß man sich in Kalifornien für eine entsprechende Reform, und schon 1974 existierten ganz ähnliche Bestimmungen in 43 Einzelstaaten[1] (Jacob 1988). Neben dieser horizontalen Politikdiffusion zwischen den Subeinheiten eines politischen Systems tritt in Mehrebenensystemen auch vertikale Politikdiffusion auf. Ein gutes Beispiel hierfür ist der 1976 in New Jersey beschlossene Spill Compensation and Control Act, der eine Bestimmung zur Schaffung eines Fonds zur Beseitigung von Altlasten enthielt, die als Blaupause für ein 4 Jahre später vom Kongreß beschlossenes Umweltgesetz, den Superfund, diente (Pendergrass 1994: 12). Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist die Analyse der Politikdiffusion aus zwei Gründen von Interesse: Zum einen kann gezeigt werden, daß Politikdiffusion die traditionellen Formen der politischen Steuerung überlagern und ersetzen kann ('governance by diffusion'), und zum anderen liefert diese Analyse wichtige Impulse für eine Neuorientierung der vergleichenden Politikwissenschaft.

Für die Politikdiffusion, die in der vergleichenden Politikanalyse lange Zeit weitgehend vernachlässigt wurde, sind mehrere Aspekte charakteristisch: Erstens beschränkt sie sich keineswegs auf spezifische Politikfelder. Derartige Phänomene sind in der Sozialpolitik wie in der Umweltpolitik anzutreffen, prägen das amerikanische Scheidungsrecht, ja sogar im Steuerrecht lassen sich solche Tendenzen erkennen. Zweitens kann die Politikdiffusion von allen politischen Institutionen getragen werden: Initiativen der Vorreiter können von der Exekutive oder der Legislative aufgegriffen werden, die Rechtsprechung beeinflussen (Puro, Bergerson und Puro 1985; Lutz 1997), und selbst Volksinitiativen können vergleichbare Wirkungen entfalten.[2] Drittens ist rapide Diffusion keine völlig neue Erscheinung, da sie - z.B. in der amerikanischen Sozialpolitik - bereits vor mehreren Dekaden beobachtet werden konnte. Viertens beschränkt sich Politikdiffusion nicht auf das amerikanische Mehrebenensystem,

---

* Die Forschungsarbeiten wären ohne die finanzielle Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung und des *German Marshall Fund of the United States* nicht möglich gewesen. Für hilfreiche Anregungen und Kommentare möchte ich mich insbesondere bei Manfred Binder, Klaus Jacob, Britta Meinke, Ralf Nordbeck, Volker von Prittwitz, Kai Wegrich und Roland Zieschank bedanken.

1 Da ein Vergleich der deutschen Länder mit den *states* unangemessen wäre, wird im folgenden meist von Einzelstaaten gesprochen. "Es wäre irrtümlich, die Einzelstaaten als 'Länder' zu bezeichnen; ihre Zuständigkeit und Selbständigkeit geht sehr viel weiter als die der deutschen Länder unter der Herrschaft der Weimarer Republik und des Grundgesetzes." (Fraenkel 1960: 104).

2 Dies zeigte z.B. die von Kalifornien ausgehende Steuerrevolte der späten siebziger Jahre. *Proposition 13* wurde 1978 in Kalifornien angenommen, was zur Folge hatte, daß bis 1980 in 38 Einzelstaaten die Steuerbelastung entweder zurückging oder zumindest Maßnahmen ergriffen wurden, diese zu stabilisieren (Lowery und Sigelman 1981: 963).

sondern ist auch in anderen Mehrebenensystemen, die strukturelle Ähnlichkeiten aufweisen, feststellbar.

Welche Rahmenbedingungen müssen gegeben sein, damit es zur Innovation und Diffusion von Politiken kommt? Welche Initiativen breiten sich besonders schnell aus, welche verschwinden hingegen gleich wieder von der politischen Agenda? Welche Faktoren wirken sich hemmend, welche beschleunigend auf die Politikdiffusion aus? Zur Beantwortung dieser Fragen wird im folgenden eine Typologie der Politikdiffusion entwickelt. Unterschieden wird dabei zwischen der horizontalen Politikdiffusion zwischen den Subeinheiten eines politischen Systems (z.B. zwischen den amerikanischen Einzelstaaten) und der vertikalen Politikdiffusion zwischen den Politikebenen (z.B. zwischen den Einzelstaaten und dem Bund):

- Bei der horizontalen Politikdiffusion können zwei Varianten unterschieden werden: der direkte Politiktransfer zwischen den Subeinheiten sowie der durch Institutionen auf der übergeordneten Ebene vermittelte Politiktransfer. Mit der Entstehung und der zunehmenden Bedeutung solcher Institutionen auf der übergeordneten Ebene (Koordinations- und Diffusionsinstitutionen) - so die hier vertretene These - verändert sich das Diffusionsmuster fundamental. Dabei erfüllt z.B. das Council of State Governments, das primär der Selbstkoordination der Einzelstaaten dient, im amerikanischen Mehrebenensystem eine ganz ähnliche Funktion wie die OECD im internationalen System.
- Von vertikaler Politikdiffusion kann in Mehrebenensystemen gesprochen werden, wenn dezentrale Politikinitiativen nicht nur von anderen Subeinheiten übernommen werden, sondern zudem Auswirkungen auf die übergeordnete Politikebene haben, d.h. dort auf die Agenda gelangen und beschlossen werden. Im Gegensatz zu föderalistischen Mehrebenensystemen existieren im internationalen System zwar keine Institutionen, die in der Lage wären, verbindliche Regelungen für alle Subeinheiten zu treffen, zu vertikaler Diffusion kann es aber dennoch kommen, falls auf der übergeordneten Ebene entschieden wird, dezentrale Initiativen zu übernehmen.[3] Vertikale Politikdiffusion kann sogar zu Innovations- und Diffusionszyklen führen, da neue Politikansätze bisweilen sogar mehrfach von einer zur anderen Ebene überspringen.

Nachfolgend wird zuerst auf die Bedeutung der Politikdiffusion für die (vergleichende) Politikanalyse eingegangen (Abschnitt 2). Im nächsten Schritt werden dann die Voraussetzungen der Politikdiffusion geprüft, wobei sich die Überlegungen insbesondere auf die Entwicklung der dezentralen Handlungskapazitäten, die vertikale Integration des politischen Systems durch Institutionenbildung sowie die Bestimmung der Diffusionsschwelle und der ‘kritischen Masse’ konzentrieren (Abschnitt 3). Anschließend werden die Typen der Politikdiffusion

3 Dies gilt beispielsweise für die Baseler Konvention, durch die der Export von Sondermüll beschränkt wurde, da nationale Vorstöße und regionale Regime die Entwicklung des globalen Regimes stark beeinflußten (Meinke 1997).

genauer skizziert. Dabei geht es zunächst um die horizontale Politikdiffusion, die auf der Selbstkoordination der Subeinheiten beruht (Abschnitt 4). Es folgt eine Darstellung der vertikalen Politikdiffusion und der Politikinnovationszyklen. Dabei soll versucht werden, die Zusammenhänge, die zwischen der horizontalen und der vertikalen Politikdiffusion zweifellos bestehen, genauer zu beleuchten (Abschnitt 5). Danach wird auf die sich aus der Politikdiffusion ergebenden Möglichkeiten der Politikgestaltung eingegangen. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, welche Maßnahmen am besten geeignet sind, die Rahmenbedingungen der Politikdiffusion zu verbessern und die Diffusion zu beschleunigen (Abschnitt 6). Abschließend wird dann ein Fazit im Hinblick auf die Anwendbarkeit und die Erweiterungsmöglichkeiten des hier vorgestellten Ansatzes gezogen (Abschnitt 7).

2. Politikdiffusion als Herausforderung der (vergleichenden) Politikanalyse

Für eine systematische Betrachtung der Politikdiffusion in Mehrebenensystemen[4] spricht zunächst, daß sie als alternative Form der politischen Steuerung betrachtet werden kann. Die horizontale Politikdiffusion kann als Selbstkoordination der Subeinheiten eines politischen Systems interpretiert werden, weil der Transfer neuer Politikansätze, verbunden mit der Schaffung und Nutzung dezentraler Handlungskapazitäten, eine Alternative zur hierarchischen Steuerung darstellt. Falls sich dezentrale Politikinitiativen zu Selbstläufern entwickeln, d.h. von allen Subeinheiten eines Mehrebenensystems binnen kürzester Zeit freiwillig übernommen werden, erübrigen sich interventionistische Eingriffe des Zentralstaats *('governance by diffusion').* In Mehrebenensystemen kann es also nicht nur zu Handlungsblockaden, sondern auch zu dynamischen Politikentwicklungen kommen.[5] Diese Überlegungen sind nicht nur für föderalstaatliche Systeme oder die Europäische Union relevant, sondern auch für das internationale System von großer Bedeutung, da ja keine Weltregierung existiert, die in der Lage wäre, verbindliche Regelungen für alle Staaten festzulegen. Die zunehmende Institutionenbildung auf der internationalen Ebene trägt aber nicht nur zur Ordnungsbildung bei, sondern

4 Im Bereich der international vergleichenden Forschung existieren mittlerweile einige Studien, bei denen Diffusionsaspekte berücksichtigt werden oder sogar im Mittelpunkt stehen; vgl. etwa Gitelman (1972); Collier und Messick (1975); Leichter (1983); Klein (1987); Hall (1989); Starr (1991); Rose (1991, 1993); Bennett (1991, 1997); Pix und Pohl (1992); McAdam und Rucht (1993); Kriesi u.a. (1995); Dolowitz und Marsh (1996); Peters (1997); Lake und Rothschild (1998) sowie Senti (1998). In den *American Politics* wurde die Debatte durch die Studien von Walker (1969) und Gray (1973) angestoßen; vgl. hierzu ferner Savage (1978, 1985); Poel (1976); Menzel und Feller (1977); zur neueren Entwicklung siehe vor allem den Überblick von Gray (1994) sowie die Arbeiten von Berry und Berry (1990, 1992); Lutz (1986, 1987, 1989, 1997); Soule und Zylan (1997); Mintrom (1997, 1997a); Mintrom und Vergari (1998); Grattet und Jenness (1998). Erste Ansätze einer entsprechenden Diskussion auf der Ebene der Europäischen Union deuten sich ebenfalls an (Liefferink und Andersen 1997); vgl. ferner Kern (1997, 1997a).

5 Siehe hierzu vor allem die Überlegungen von Scharpf zur Politikverflechtungsfalle (Scharpf, Reissert und Schnabel 1976; Scharpf 1985). Benz (1998) hingegen betont eigendynamische Strukturierungsprozesse und den innovationsstimulierenden Wettbewerb zwischen Arenen.

kann zudem die Beschleunigung der Politikdiffusion zur Folge haben. Die Untersuchung der Politikdiffusion liefert deshalb auch einen wichtigen Beitrag zur Diskussion über die Charakteristika und die Wirkungsweise verschiedener Governance-Typen.

Darüber hinaus könnten von diesem Ansatz wichtige Impulse für eine Neuorientierung der vergleichenden Forschung ausgehen, die notwendig erscheint, 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, da dies selbst im Mittelalter kaum möglich war und in modernen Industriegesellschaften gänzlich unrealistisch erscheint (Rose 1993: 40 f.), liegt genau diese Grundannahme vielen vergleichend angelegten Politikanalysen implizit zugrunde. Daß dies kaum haltbar ist, läßt sich am Beispiel der revolutionären Umwälzungen in Osteuropa verdeutlichen, die durch interne Faktoren allein keineswegs erklärt werden können. Angemessener erscheint hingegen die 'Dominotheorie', bei der transnationale Effekte berücksichtigt werden (vgl. z.B. Starr 1991). Jedenfalls bestehen zwischen den Subeinheiten von Mehrebenensystemen Kommunikationsbeziehungen, die Konsequenzen für die Staatstätigkeit haben, da es sich vor allem unter Problem- und Zeitdruck anbietet, andernorts erfolgreich erprobte Politiken entweder direkt oder zumindest in modifizierter Form zu übernehmen.[6]

Das hier umrissene Problem erschöpft sich keineswegs in der Übernahme von Politikinnovationen, also konkreten politischen Programmen, die freilich, gerade wenn sie einfach kopiert werden, am besten erfaßt werden können. Schließlich haben sich auch politische Ideen, vom demokratischen Verfassungsstaat[7] bis zum Sozialismus, oder ökonomische Lehren, vom Keynesianismus bis zum Monetarismus (Hall 1989), weltweit verbreitet. Daß Revolutionen einen transnationalen Charakter annehmen können, zeigten nicht erst die Entwicklungen in Osteuropa Ende der achtziger Jahre, sondern bereits die Revolution von 1848. Und auch soziale Bewegungen - von der Arbeiterbewegung über die Studentenbewegung bis hin zur Umwelt- und Frauenbewegung - stellen häufig nicht nur ein nationales Phänomen dar, da transnationale und internationale Netzwerke sowie globale Akteure existieren, die eine Konvergenz der Politikstrategien begünstigen (vgl. Kriesi u.a. 1995: 181 ff.; McAdam und Rucht 1993; Klein 1987).

---

6 In diesem Zusammenhang ist dann häufig vom 'Galtonschen Problem' die Rede (vgl. z.B. Ebbinghaus 1996: 409 ff.). Damit ist gemeint, daß ein innerhalb einer Politikeinheit scheinbar bestehender Zusammenhang zwischen einer unabhängigen und einer abhängigen Variablen wesentlich besser durch einen von außen auf dieses politische System einwirkenden Faktor erklärt werden kann, der beide Variablen gleichermaßen beeinflußt.

7 Zur Diffusion von Verfassungsbestimmungen siehe z.B. Lane und Ersson (1994: 64 ff.).

3. Rahmenbedingungen der Politikdiffusion

Für die Entstehung von Politikdiffusion in Mehrebenensystemen sind mehrere Faktoren relevant: Einmal sind für die Politikinnovation und -diffusion die (dezentralen) Handlungskapazitäten ausschlaggebend. Darüber hinaus hängen die Diffusionsmuster vom Grad der vertikalen Integration des Mehrebenensystems ab. Mit vertikaler Integration ist in diesem Zusammenhang gemeint, daß sich Institutionen auf der übergeordneten Ebene herausbilden, die den Politiktransfer beeinflussen. Schließlich geht es um die Diffusionsschwelle, die erst einmal erreicht werden muß, damit eine Politikinnovation von einer spezifischen Subeinheit übernommen wird, sowie um die kritische Masse, die darüber entscheidet, ob in dem betrachteten politischen System eine sich selbst tragende Politikdiffusion zustande kommt.

Innovation und Diffusion

Von grundlegender Bedeutung für die Entstehung und Verbreitung neuer Politikansätze sind die dezentralen Handlungskapazitäten, die von den strukturellen Rahmenbedingungen beeinflußt werden. Hierbei geht es zunächst um die internen Determinanten von Politikergebnissen, deren Analyse lange Zeit im Mittelpunkt der vergleichenden Politikanalyse stand. Erinnert sei an dieser Stelle an die Kontroverse über die Relevanz ökonomischer und politisch-institutioneller Variablen für die Politikergebnisse.[8] Diese Studien wurden jüngst durch einen Ansatz ergänzt, bei dem die Beziehungen zwischen der öffentlichen Meinung und der ‘Liberalität’ politischer Programme im Zentrum stehen. Dabei konnte für die USA ein enger Zusammenhang zwischen der Liberalität der Wähler und der Einführung liberaler Politiken festgestellt werden.[9] Darüber hinaus hat der Zentralisierungsgrad eines föderalistischen Mehrebenensystems und dessen Veränderung Auswirkungen auf die dezentralen Handlungskapazitäten. Sowohl durch die Zentralisierung von Politiken und die Konzentration der Zuständigkeiten auf der übergeordneten Politikebene als auch durch die umgekehrte Entwicklung, die Devolution vormals zentralisierter Politikbereiche und die damit verbundene Verlagerung von Kompetenzen auf die Subeinheiten, werden die dezentralen Handlungskapazitäten unmittelbar tangiert. So resultierte aus der starken Zentralisierung der amerikanischen Umweltpolitik in den siebziger Jahren der Aufbau dezentraler Handlungskapazitäten, insbesondere durch die in manchen Einzelstaaten regelrecht erzwungene Institutionalisierung der Umweltpolitik.[10] Diese dezentralen Handlungskapazitäten waren wiederum der Grund dafür, daß die ab 1980 einsetzende

8 Im Hinblick auf die amerikanischen Einzelstaaten siehe z.B. Dawson und Robinson (1963); Hofferbert (1966); Sharkansky (1968); Sharkansky und Hofferbert (1969); zur analogen Diskussion in der international vergleichenden Forschung siehe z.B. Schmidt (1990) und Jänicke (1990).

9 Siehe hierzu Wright, Erikson und McIver (1987); Erikson, Wright und McIver (1989, 1993: 79); zum Stand der Forschung in der *Comparative Policy Analysis* vgl. Hofferbert und Cingranelli (1996).

10 Zur Zunahme der politisch-institutionellen Handlungskapazitäten im allgemeinen und der umweltadministrativen Handlungskapazitäten im besonderen siehe vor allem U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1985) und Council of State Governments (1975: 26 ff.).

Devolutionspolitik nicht zur Deinstitutionalisierung der Umweltpolitik, sondern zur Übernahme der nationalen Umweltprogramme in eigener Regie führte. Daraus läßt sich folgern, daß sich die dezentralen Handlungskapazitäten in einem Mehrebenensystem keineswegs ausschließlich endogen auf der einzelstaatlichen Ebene entwickeln, sondern ebenso von exogenen Einflüssen geprägt werden.

Neben diesen strukturellen Faktoren sind für die Erklärung der Invention und Adoption einer Politikinnovation prozessuale Faktoren in Betracht zu ziehen. Dabei sind drei Elemente von entscheidender Bedeutung: Erstens Ideen, die nicht nur Institutionen prägen, sondern auch als Problemlösungsansätze konkrete Gestalt annehmen können (ideas);[11] zweitens auslösende Ereignisse (events), wobei es sich zum einen um eine Modifikation der Problemsituation bzw. der Problemwahrnehmung, zum anderen um eine Veränderung der politischen Rahmenbedingungen handeln kann; und drittens die jeweiligen Governance-Typen, die sowohl durch die institutionellen Arrangements und Akteurskonstellationen als auch durch die damit verbundene Form der Handlungskoordination charakterisiert werden können (institutions). Auf dieser Basis kann von der Annahme ausgegangen werden, daß ein Politikwandel nur dann zustande kommt, wenn spezifische Ereignisse (events) mit bereits entwickelten Lösungsansätzen (ideas) zusammentreffen, die von Akteuren aufgegriffen und im Rahmen der vorhandenen Akteurskonstellationen und der dominanten Form der Handlungskoordination (institutions) in entsprechende politische Entscheidungen umgemünzt werden.[12] Die strukturellen und die prozessualen Faktoren sind keineswegs völlig unabhängig voneinander. Zunächst einmal handelt es sich bei den strukturellen Faktoren nicht nur um Handlungsrestriktionen, sondern gleichzeitig um Handlungskapazitäten. Darüber hinaus werden die Politikergebnisse von der Struktur der Handlungssituation geprägt,[13] d.h. sie werden weder von den strukturellen Faktoren völlig determiniert noch hängen sie allein von der jeweiligen Handlungssituation ab. Die Handlungsmöglichkeiten der Akteure werden durch die Struktur der Handlungssituation zwar

11 Leider besteht keineswegs Einigkeit darüber, was unter Ideen eigentlich zu verstehen ist. Die relevanten Definitionen, die sich auf ganz verschiedene Abstraktionsebenen beziehen, umfassen allgemeine Weltbilder ebenso wie konkrete Problemlösungsansätze oder kognitive Faktoren; siehe hierzu auch die Debatte in der Theorie der Internationalen Beziehungen (z.B. Goldstein 1993; Goldstein und Keohane 1993; Jachtenfuchs 1995).

12 Vgl. in diesem Zusammenhang vor allem den Ansatz von Kingdon (1995), der auf dem *garbage can model* basiert (Cohen, March und Olsen 1972; March und Olsen 1976; March 1994: 198). Kingdon unterschied drei voneinander unabhängige 'Ströme' *(streams),* die das *agenda-setting* bestimmen (Kingdon 1995: 90 ff.): erstens die Problemwahrnehmung *(problem stream),* zweitens die Entwicklung geeigneter Lösungsansätze *(policy stream)* und drittens die politischen Veränderungen (z.B. Regierungswechsel)*(political stream).* Ein Politikfenster *(policy window)* öffnet sich nur dann, wenn diese Ströme miteinander verbunden werden, eine Aufgabe, die politischen Unternehmern *(policy entrepreneurs)* zufällt (ebd.: 165 ff.). Baumgartner und Jones (1993) verbanden das Modell mit institutionellen Ansätzen, die für die Untersuchung von Policy-Subsystemen bedeutsam sind; vgl. ferner Dudley und Richardson (1996) sowie Birkland (1997).

13 Von der '*structure of an action situation'* spricht Elinor Ostrom (1996: 7), die darunter ein analytisches Konzept versteht, "that enables an analyst to isolate the immediate structure affecting a process of interest to the analyst for the purpose of explaining regularities in human actions and results and potentially to reform them."

eingeschränkt, umgekehrt kann diese Struktur jedoch durch die Akteure zumindest langfristig beeinflußt und verändert werden.

Während die Entwicklung sowie die erstmalige Einführung einer Politikinnovation umfassende Innovationskapazitäten voraussetzt, genügen bei der Übernahme bereits bewährter Politikansätze weitaus geringere Kapazitäten.[14] Da es beim exogen induzierten Politikwandel möglich ist, Politiken unverändert oder nur leicht modifiziert zu übernehmen, müssen die Subeinheiten lediglich in der Lage sein, exogene Innovationen aufzugreifen und an die Kontextbeziehungen vor Ort anzupassen, während die Fähigkeit, Wissen selbst zu erzeugen oder brandneue Ideen umzusetzen, weniger gefragt ist. Haben sich neue Ideen erst einmal im politischen Prozeß durchgesetzt, ist die wichtigste Hürde bereits genommen. Dies führt zu einer entscheidenden Handlungsentlastung aller Subeinheiten oder genauer gesagt der die Initiative unterstützenden Akteure.[15] Issues gelangen wesentlich schneller auf die politische Agenda, Alternativlösungen können besser eingeschätzt und bereits erkannte Defizite von vornherein vermieden werden; m.a.W. Nachahmer haben es erheblich leichter als Pioniere, die sich ihren Weg durch unübersichtliches Gelände erst einmal bahnen müssen. Bei exogen induziertem Politikwandel werden Politikentscheidungen erheblich erleichtert, da auf Programme verwiesen werden kann, die in anderen Einzelstaaten beschlossen oder bereits erprobt wurden. Für politische Unternehmer bieten sich - selbst ohne Skandale, Krisen oder Regierungswechsel - gute Chancen, eine Initiative durchzusetzen, weil sich durch die Verabschiedung eines neuen Gesetzes in einer anderen Subeinheit ein Politikfenster öffnet. Zudem kann sich durch den Politikwandel in einer anderen Entscheidungsarena die Problemsituation ändern, d.h. neben direkten Effekten kommen als Auslöser der Diffusion auch indirekte Wirkungen in Betracht. Da die Entwicklung von Politikinitiativen pfadabhängig ist, kann sich daraus auch eine Gefahr ergeben,[16] da ausgetrampelte Pfade ja nicht unbedingt den kürzesten Weg zum gewünschten Ziel darstellen, sondern auch in die Irre leiten können.

Vertikale Integration von Mehrebenensystemen

Neben den dezentralen Handlungskapazitäten ist der Grad der vertikalen Integration des politischen Systems für die Form und den Verlauf der Politikdiffusion in Mehrebenensystemen entscheidend. Wesentlich ist hierbei der strukturelle Wandel solcher Systeme, insbesondere die Entstehung von Institutionen auf der übergeordneten Politikebene, die als Koordinations-

14 Siehe Cohen und Levinthal (1990), die in diesem Zusammenhang von ‘Absorptionskapazitäten’ sprechen.

15 So profitieren vor allem kleine Staaten, wie etwa die Schweiz, sehr stark von den Forschungsergebnissen größerer Staaten oder den Empfehlungen internationaler Organisationen. Durch den Verweis auf solche Vorarbeiten entfällt dann mitunter sogar die Notwendigkeit, Standards selbst wissenschaftlich legitimieren zu müssen (Jaedicke, Kern und Wollmann 1993: 226 f.).

16 Siehe in diesem Zusammenhang die Ausführungen von Margret Weir (1992), die sich unter dem Stichwort *‘bounded innovation’* mit der Pfadabhängigkeit von Politikinnovationen beschäftigte; zur Pfadabhängigkeit von Politik vgl. ferner Pierson (1997).

und Diffusionsinstitutionen fungieren und den Politiktransfer unterstützen. So hat in den USA die Institutionalisierung der Selbstkoordination der Einzelstaaten stark zugenommen; getragen wird sie vor allem vom Council of State Governments (CSG), der National Conference of State Legislatures (NCSL) sowie der National Governors' Association (NGA).[17] Obwohl eine Vorläuferorganisation der NGA bereits 1908 existierte und das CSG 1933 gegründet wurde, darf nicht übersehen werden, daß die Handlungskapazitäten dieser Organisationen vor allem in den siebziger Jahren stark ausgebaut wurden. Besonders hervorzuheben sind dabei die speziellen auf den Politiktransfer abzielenden Programme, vor allen Dingen das Innovations Transfer Program des CSG, das es seit 1975 gibt (Grady und Chi 1994).[18] Diese Organisationen nehmen zwei Funktionen wahr: Einerseits dienen sie der Kooperation und Koordination der Einzelstaaten (Koordinationsfunktion) und fördern daher die horizontale Politikdiffusion. Andererseits vertreten sie die Interessen der Einzelstaaten auf der nationalen Ebene, erfüllen also Lobbyfunktionen im Vorfeld nationaler Gesetzgebungsverfahren (Repräsentationsfunktion), was zu vertikaler Politikdiffusion führen kann. Dabei entscheidet die Kompetenzverteilung zwischen den Politikebenen über den Stellenwert, den die beiden Funktionen letztlich einnehmen. Relevant ist daneben die Schaffung von Interessenverbänden auf der übergeordneten Politikebene, die sich in den USA sukzessive vollzog: Den Anfang machte der Non-Profit-Sektor in den ersten Dekaden des zwanzigsten Jahrhunderts, gefolgt von den Wirtschaftsverbänden nach dem zweiten Weltkrieg sowie den Bürgerrechts-, Verbraucher- und Umweltverbänden in den sechziger und siebziger Jahren (Baumgartner und Jones 1993: 177; Walker 1983). Bemerkenswert ist die Entwicklung der Umweltbewegung: Während es 1961 lediglich 119 Umwelt- und Naturschutzorganisationen gab, existierten 1990 mehr als dreimal so viele, nämlich 396. Dabei fallen die meisten Neugründungen in die sechziger (100) und siebziger (171) Jahre (Baumgartner und Jones 1993: 186 f.).[19]

Die Politikdiffusion kann von staatlichen wie gesellschaftlichen Akteuren getragen werden. Dementsprechend können zwei Organisationstypen die Funktion von Koordinations- und Diffusionsinstitutionen übernehmen:

- In den staatlichen und halbstaatlichen Bereich fallen dabei vor allem Organisationen, deren hauptsächlicher Organisationszweck in der Selbstkoordination der Subeinheiten und im Politiktransfer zu sehen ist (z.B. CSG, OECD). Falls sich nationale Regulierungsbehörden oder supra- und internationale Organisationen, wie z.B. die Europäische Umweltagentur

17 Zur Entstehungsgeschichte und Entwicklung dieser Organisationen siehe Annaheim (1992: 100 ff.); Beyle (1996: 96 ff.) und Gona (1994).

18 Erwähnenswert ist daneben ein von der *Ford Foundation* 1985 geschaffenes Programm *(Innovations in State and Local Government Awards Program)*, das, da nun auch innovative Projekte der Bundesebene erfaßt werden, seit 1995 '*Innovations in American Governments'* heißt (z.B. Ford Foundation 1997).

19 So z.B. die Schaffung der folgenden Organisationen: *Environmental Defense Fund* (1967), *Friends of the Earth* (1969), *Natural Resources Defense Council* (1970) und *League of Conservation Voters* (1972)(Costain und Lester 1995: 30).

oder die *World Health Organisation,* auf die Koordination der Subeinheiten und die Verbesserung des Politiktransfers beschränken, können selbst solche Organisationen eine vergleichbare Rolle übernehmen.

- Daneben sind Berufs- und Interessenverbände sowie Parteien relevant, die auf mehreren Politikebenen aktiv sind. Deren primärer Organisationszweck besteht zwar nicht im Politiktransfer, sie können den Interessen ihrer Mitglieder aber am besten Geltung verschaffen, wenn sie ihre eigene Organisationsstruktur an die Struktur des Mehrebenensystems anpassen. Verbände können durchaus als Koordinations- und Diffusionsinstitutionen fungieren, sowohl durch ihre Aktivitäten auf der übergeordneten Ebene[20] als auch durch die strategische Wahl und den Wechsel zwischen den relevanten Politik- und Entscheidungsarenen.

Die Institutionenbildung auf übergeordneter Ebene ist für die Politikdiffusion von entscheidender Bedeutung. Dabei kann davon ausgegangen werden, daß die Institutionalisierung des Politiktransfers Auswirkungen auf das Diffusionsmuster hat. Da Koordinations- und Diffusionsinstitutionen zudem Funktionen auf der übergeordneten Ebene übernehmen, kann die horizontale Politikdiffusion zwischen den Subeinheiten durch vertikale Politikdiffusion zwischen den Politikebenen ergänzt und schließlich abgelöst werden.

Diffusionsschwelle und kritische Masse

Politikdiffusion hängt von der Diffusionsschwelle *(threshold)* ab, die darüber entscheidet, ob und wann eine Initiative übernommen wird (Granovetter 1978; Valente 1995: 64). Entsprechende Modelle basieren auf allgemeinen Überlegungen zum kollektiven Handeln (z.B. zur Teilnahme an Aufständen, Streiks und Boykottmaßnahmen etc.), die von der Annahme ausgehen, daß sich Individuen hinsichtlich ihrer individuellen Handlungsschwelle unterscheiden.[21] Dabei ist für die Übernahme von Innovationen nicht die Verbreitung innerhalb des gesamten sozialen Systems maßgeblich, sondern die Anzahl der Übernehmer im (regionalen) Kommunikationsnetzwerk. Für die Verabschiedung eines neuen Gesetzes im Bundesstaat Maine mag es daher relativ belanglos sein, ob dieses erst in 20 Prozent oder bereits in 70 Prozent der Einzelstaaten eingeführt wurde. Hingegen ist es sehr wahrscheinlich, daß eine von Massachusetts ausgehende Initiative, der sich alle anderen Neuenglandstaaten bereits angeschlossen haben, auch in Maine aufgegriffen wird.[22] Bezieht man die ‘Exposition’ der Subeinheiten nicht auf das gesamte System, sondern auf die bestehenden Kommunikationsnetzwerke, in die die Subeinheiten eingebunden sind, wird deutlich, daß sich die Schaffung von Koordinations- und

20 Dabei kann es sich beispielsweise um die Einrichtung spezifischer Kommissionen, regelmäßige Publikationen oder die Durchführung von Konferenzen handeln.

21 Beispielsweise wird sich der eine Arbeiter einem Streik anschließen, obwohl erst 10 Prozent der Kollegen streiken, ein anderer aber erst, wenn bereits 90 Prozent der Belegschaft die Arbeit niedergelegt haben.

22 Siehe hierzu die Untersuchung von Huff, Lutz und Srivastava (1988: 140), die die direkten wie indirekten Wirkungen der Politikinitiativen Massachusetts auf alle Neuenglandstaaten sowie New York analysiert haben.

Diffusionsinstitutionen auf der übergeordneten Ebene unmittelbar auf das Diffusionsmuster auswirken muß. Die meisten regional begrenzten Kommunikationsnetzwerke bleiben zwar erhalten, werden jedoch durch ein alle Subeinheiten umfassendes Netzwerk ergänzt und überlagert. Da die so verbreiteten Informationen nun als Referenzpunkt der Übernahmeentscheidungen dienen, führt die Institutionalisierung des Politiktransfers zum Wandel des Diffusionsmusters, aber auch zur Angleichung der Politikansätze.

Die Überlegungen zur 'individuellen' Diffusionsschwelle, die auf der Mikroebene ansetzen, können durch das Konzept der kritischen Masse ergänzt werden, das die Diffusion innerhalb des gesamten Systems berücksichtigt. Unter der kritischen Masse ist die Anzahl der Subeinheiten zu verstehen, die sich einer Initiative anschließen müssen, damit ein selbsttragender Prozeß in Gang gesetzt wird und die Übernahme in den restlichen Subeinheiten gesichert ist.[23] Relativ einfach zu bestimmen ist das Erreichen der kritischen Masse, wenn die Institutionalisierung des Politiktransfers bereits weit fortgeschritten ist, weil dann die erste Phase der Diffusion maßgeblich ist. Ob sich eine Initiative durchsetzt, hängt hier also primär davon ab, welche Subeinheiten die Initiative ergreifen oder bereits frühzeitig übernehmen. Den Ausschlag geben dabei vor allem die großen, bevölkerungsreichen und ökonomisch führenden Subeinheiten. So dürfte die kritische Masse in den USA bereits erreicht sein, wenn die beiden bedeutendsten (überregionalen) Innovationszentren, Kalifornien und New York,[24] ein neues Programm beschließen. Ist der Widerstand dort zu groß und zieht auch der Mittlere Westen, das dritte große Innovationszentrum, nicht nach, ist es hingegen wenig wahrscheinlich, daß die kritische Masse tatsächlich überschritten wird. Eindeutig erkennbar sind diese Zusammenhänge beispielsweise bei der Verbreitung der ersten sozialpolitischen Initiativen in den amerikanischen Einzelstaaten. So waren bei der Einführung von *workmen's compensation* Montana (1909) und New York (1910) am schnellsten, und bereits 1911 zogen 10 weitere Einzelstaaten nach, darunter Kalifornien, Illinois, New Jersey, Ohio, Massachusetts und Wisconsin.

4. Horizontale Politikdiffusion

Zwar ist die Analyse von Diffusionsprozessen in der vergleichenden Politikanalyse bis heute fast völlig vernachlässigt worden, die ersten Anfänge der Diffusionsforschung entstanden jedoch bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Frankreich, wo sich Gabriel Tarde die Frage stellte, warum bestimmte Innovationen imitiert wurden, während andere binnen kürzester Zeit wieder in Vergessenheit gerieten (Rogers 1995: 39 ff.). Im Gegensatz zur Politikwissenschaft entwickelte sich die Diffusionsforschung in vielen anderen Sozialwissenschaften schon vor mehreren Dekaden zu einer etablierten Forschungsrichtung. Die bekanntesten Studien stam-

23 Allgemein formuliert versteht man unter der kritischen Masse "a system-level measure of the minimum number of participants needed to sustain a diffusion process" (Valente 1995: 79).

24 Es sei daran erinnert, daß fast jeder fünfte Amerikaner in Kalifornien oder New York lebt und daß in diesen beiden Einzelstaaten über 20 Prozent des GNP erwirtschaftet werden.

men aus soziologischen Teildisziplinen: Bereits in den vierziger Jahren untersuchten Ryan und Gross (1943) die Verbreitung der Verwendung von hybridem Saatgut unter den Landwirten zweier Dörfer Iowas. Ein weitere, häufig zitierte Untersuchung von Coleman, Katz und Menzel aus den fünfziger Jahren ist der Medizinsoziologie zuzurechnen (siehe z.B. Coleman, Katz und Menzel 1966). Forschungsgegenstand war die Diffusion eines neuen Antibiotikums (tetracycline). Dabei wurde ermittelt, wann dieses Mittel erstmals von den befragten Ärzten aus vier Städten in Illinois verschrieben wurde. Anwendung fand die Diffusionsforschung daneben vor allem im Marketing und in den Kommunikationswissenschaften. Im Marketing geht es nicht nur um kommerzielles, sondern auch um Sozialmarketing; neben der Verbreitung neuer Kühlschränke oder Fernseher ist es dabei von Interesse, wie z.B. Energiesparverhalten, Maßnahmen der Schwangerschaftsverhütung oder der AIDS-Prävention diffundieren (Mahajan, Muller und Bass 1991; Rogers 1995: 83). In den Kommunikationswissenschaften wird vor allem die extrem schnelle Diffusion von Informationen über besonders spektakuläre Ereignisse analysiert (z.B. der Schlaganfall Eisenhowers, die Ermordung Kennedys oder das Challenger-Unglück).

Solche Ansätze können zweifellos für die Politikwissenschaft fruchtbar gemacht werden. Überträgt man die Ergebnisse der Diffusionsforschung auf politische Mehrebenensysteme, so können in Abhängigkeit von der vertikalen Integration des Mehrebenensystems bei der Diffusion dezentraler Politikansätze zwei Typen der horizontalen Politikdiffusion voneinander abgegrenzt werden: Der direkte Politiktransfer einerseits und der institutionalisierte Politiktransfer andererseits. Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Varianten ist dabei in den Kommunikationsbeziehungen zu sehen: Während beim direkten Politiktransfer bilaterale und horizontale Kommunikationsbeziehungen zwischen den Subeinheiten dominieren, sehen wir uns beim institutionalisierten Politiktransfer sowohl mit multilateralen Kommunikationsbeziehungen zwischen den Subeinheiten, die über Institutionen auf der übergeordneten Ebene (z.B. das CSG oder die OECD) vermittelt werden, als auch mit vertikalen Kommunikationsbeziehungen zwischen den Subeinheiten einerseits und diesen Koordinations- und Diffusionsinstitutionen auf der übergeordneten Ebene andererseits konfrontiert.[25]

Charakteristisch für den direkten Politiktransfer ist die Ausbreitung neuer Politikansätze in konzentrischen Kreisen, ausgehend von den Innovationszentren, da die für die Übernahme erforderlichen Informationen zunächst nur den unmittelbaren Nachbarstaaten zugänglich sind. Diese Form des Politiktransfers stand im Mittelpunkt einiger international vergleichender Studien; so untersuchten z.B. Collier und Messick (1975) die von Deutschland ausgehende internationale Ausbreitung sozialpolitischer Innovationen. Ähnliche Effekte lassen sich auch zwischen benachbarten amerikanischen Einzelstaaten[26] nachweisen, insbesondere für das 19.

25 Zur Bedeutung der Kommunikationsbeziehungen für die Innovationsdiffusion siehe Rogers (1995: 17 ff.).

26 Vgl. hierzu z.B. McVoy (1940); Sutherland (1950); Mooney und Lee (1996, 1998).

und die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts. Mit dem steigenden Grad der vertikalen Integration eines Mehrebenensystems und der Institutionalisierung des Politiktransfers verändert sich das vorherrschende Diffusionsmuster. Der Politiktransfer beschleunigt sich erheblich, vor allem weil die Diffusionsinstitutionen dafür sorgen, daß allen Subeinheiten zeitgleich dieselben Informationen zur Verfügung stehen. Im amerikanischen Mehrebenensystem wurde in vielen Politikfeldern zwar erst durch die Zentralisierung und die damit einhergehende vertikale Integration des Systems der Grundstein für den Übergang vom direkten zum institutionalisierten Politiktransfer gelegt, vereinzelt trat diese Form der Diffusion aber bereits lange vorher auf; z.B. ist die Verbreitung der ersten sozialpolitischen Initiativen auf die Koordinationsleistung nationaler Organisationen zurückzuführen (vgl. Skocpol 1992).

Die beiden skizzierten Typen der Politikdiffusion führen, wie Abbildung 1 zu entnehmen ist, zu ganz verschiedenen Diffusionsmustern: Während sich beim institutionalisierten Politiktransfer eine Diffusionskurve ergibt, bei der die Diffusionsrate, d.h. die Steigung der Diffusionskurve,[27] am Anfang am größten ist, um dann allmählich abzunehmen, ist beim direkten Politiktransfer von einer S-förmigen Kurve auszugehen, bei der die Diffusionsrate am Anfang und am Ende am geringsten ist und bei der - im einfachsten Modell[28] - nach der Hälfte der Zeit, wenn die Hälfte der potentiellen Übernehmer die Politikinnovation tatsächlich eingeführt hat, der Wendepunkt erreicht wird (vgl. Mahajan und Peterson 1985: 8 ff.). Selbst wenn man der Einfachheit halber zunächst einmal unterstellt, daß der Diffusionsprozeß beim direkten Politiktransfer insgesamt genauso lange dauert wie beim institutionalisierten Politiktransfer und die Anzahl der potentiellen Übernehmer in beiden Fällen identisch ist, ergibt sich beim institutionalisierten Politiktransfer am Anfang eine wesentlich höhere Diffusionsrate. Dies hat Konsequenzen: Geht man - rein hypothetisch - von 50 potentiellen Übernehmern und einer gesamten Diffusionsdauer von 8 Jahren aus, so haben beim institutionalisierten Politiktransfer nach 2 Jahren bereits 31 Subeinheiten und nach 4 Jahren 43 Subeinheiten die Politikinitiative übernommen, während sich beim direkten Politiktransfer im gleichen Zeitraum nur 6 bzw. 25 Subeinheiten zu diesem Schritt entschließen konnten.[29]

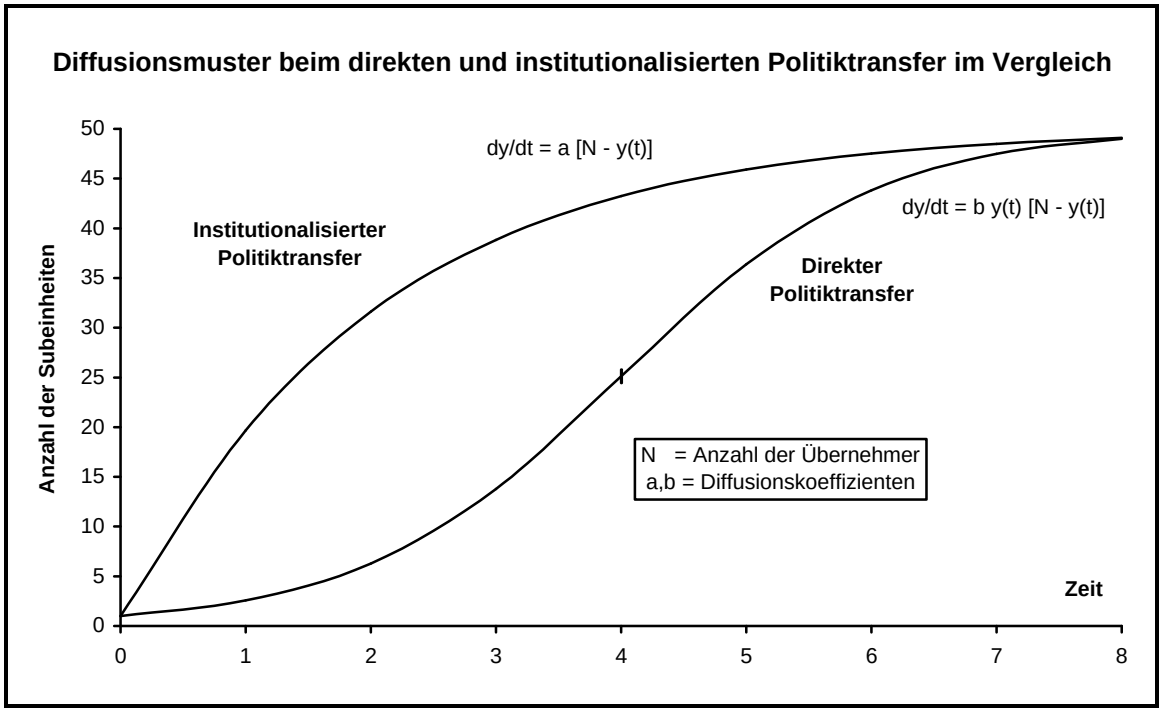
---

27 Die Begriffe werden in der Literatur r nicht einheitlich verwandt; so wird die Steigung der Diffusionskurve (hier: Diffusionsrate) bisweilen als Wachstumsrate bezeichnet, die Parameter, die über den für die Diffusion benötigten Zeitraum entscheiden (hier: Diffusionskoeffizienten), hingegen als Diffusionsrate (vgl. z.B. Grübler 1996: 41; Valente 1993: 33). Gefolgt wird hier der Definition von Mahajan und Peterson (1985: 13 ff.).

28 Auf komplexere Modelle wird hier verzichtet, da in der Politikwissenschaft bis heute noch nicht einmal die beiden Grundmodelle systematisch angewandt wurden. Zu erwähnen sind in diesem Kontext vor allem die *mixed-influence models*, die sowohl horizontale als auch vertikale Kommunikationskanäle berücksichtigen. Daneben wurden bereits seit den fünfziger Jahren flexible Diffusionsmodelle entwickelt, wobei sich die Modifikationen vor allem auf zwei Eigenschaften der Diffusionskurven bezogen haben: die Lage des Wendepunktes und die Symmetrie des Diffusionsverlaufs (Mahajan und Peterson 1985: 26 ff.; mit weiteren Nachweisen).

29 Soweit Diffusionsmustern überhaupt Beachtung geschenkt wird, konzentriert sich die politikwissenschaftliche Literatur auf den S-förmigen Diffusionsverlauf, der hier als direkter Politiktransfer bezeichnet wird, während sich Hinweise auf alternative Diffusionsmuster kaum finden; vgl. Gray (1973); Poel (1976: 607); Schmeling (1998).

Abbildung 1



Die Bedeutung von Organisationen auf der übergeordneten Ebene für die Institutionalisierung des Politiktransfers läßt sich für die USA im Rahmen von Fallstudien nachweisen, z.B. in der bereits erwähnten Untersuchung von Herbert Jacob über die Verbreitung des neuen Scheidungsrechts (Jacob 1988). Als Gründe für die rapide Diffusion ist einerseits die Tatsache zu nennen, daß dieses Gesetz wenig umstritten war; andererseits spielte die National Conference of Commissioners on Uniform State Laws (NCCUSL) eine ganz wesentliche Rolle.[30] Ähnlich lag der Fall in einer von Henry Glick (1992) untersuchten Fallstudie zum Sterberecht unheilbar Kranker (right to die). Diese Politikinitiative, die zwischen 1976 und 1990 von 41 Einzelstaaten übernommen wurde, verlief in zwei Wellen: Nach der Einführung 1976 in Kalifornien wurden im darauffolgenden Jahr in 7 weiteren Einzelstaaten entsprechende Gesetze erlassen. Der endgültige Durchbruch im Jahre 1984[31] kann auf zwei Ursachen zurückgeführt werden: Erstens gab die National Conference of Catholic Bishops ihre ablehnende Haltung auf und veröffentlichte statt dessen allgemeine Richtlinien, durch die die einzelstaatlichen Gesetzesentwürfe beeinflußt werden sollten, und zweitens wurde von der NCCUSL ein Mustergesetz vorgelegt (Glick 1992: 68, 170 ff.). In beiden Fällen fungierte also eine quasi-öffentliche nationale Organisation, die NCCUSL, als Koordinations- und Diffusionsinstitution, und der

30 Die NCCUSL ist eine quasi-öffentliche Organisation, die bereits 1892 gegründet wurde, um die Angleichung der Einzelstaaten in einigen Rechtsbereichen voranzutreiben (z.B. im Heirats- und Scheidungsrecht sowie im Testamentsrecht). Sie besteht ausschließlich aus Rechtsexperten, die von den Gouverneuren ernannt werden. Entwürfe werden auf einer jährlich stattfindenden Konferenz beschlossen und an die *American Bar Association* weitergeleitet, die sich den Vorschlägen im allgemeinen anschließt (Jacob 1988: 62 f.).

31 Zwischen 1977 und 1984 konnten sich nur einige wenige Einzelstaaten zur Übernahme entschließen, und es entstand zunächst der Eindruck, daß sich dieser neue Politikansatz nicht flächendeckend durchsetzen würde.

zweite Fall zeigt zudem, daß der Politiktransfer durch Institutionen auf der übergeordneten Ebene, im genannten Fall die Conference of Catholic Bishops, sowohl verhindert als auch gefördert werden kann.

Institutionalisierter Politiktransfer in der amerikanischen Sozialpolitik: mothers' pensions

Zwar gelten die USA zu Recht als Nachzügler im Bereich der Sozialpolitik, da der Social Security Act erst 1935 erlassen wurde,[32] während in den meisten europäischen Staaten die soziale Sicherheit bereits vor der Jahrhundertwende auf der politischen Tagesordnung stand. Dennoch sind die Differenzen zwischen Europa und den USA nicht ganz so gravierend wie häufig angenommen wird: Die ersten sozialpolitischen Initiativen, die freilich zunächst auf die einzelstaatliche Ebene beschränkt blieben, entstanden nämlich nicht erst im Zuge des New Deal, sondern bereits in der Progressive Era.

Tabelle 1: Einführung von mothers' pensions in den amerikanischen Einzelstaaten*

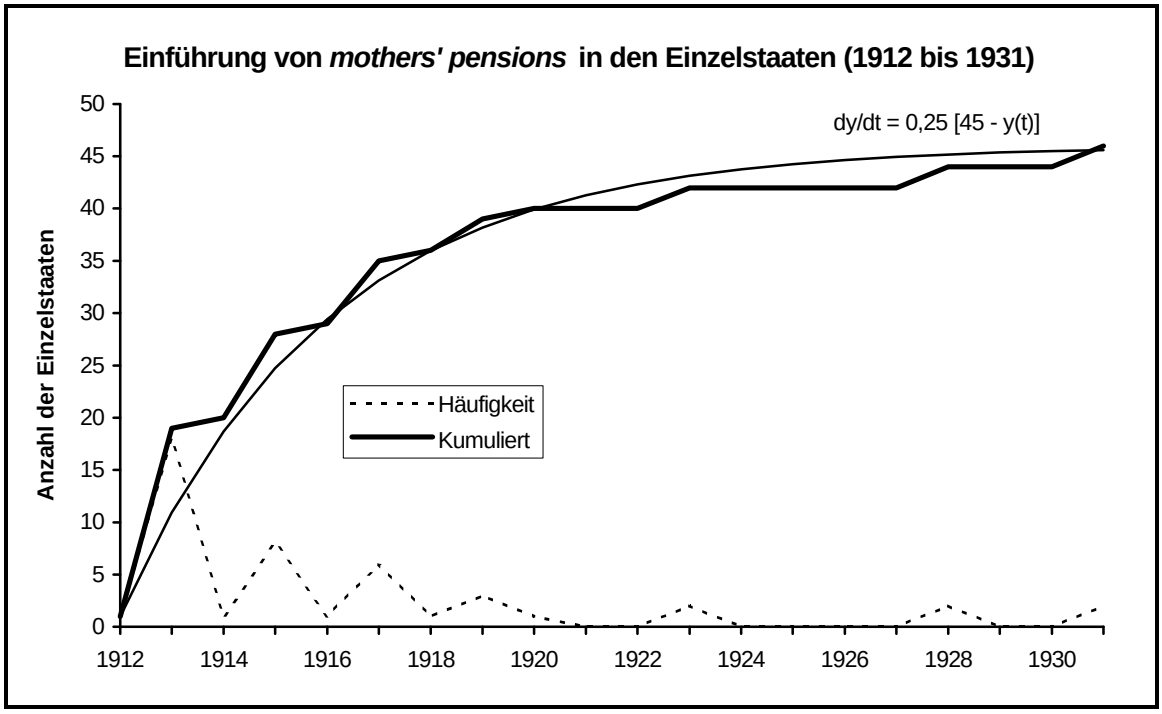
Jahr	Häufigkeit	Kumuliert	Einzelstaaten
Politikinnovation			
1911	1	1	Illinois
Politikdiffusion			
1913	18	19	California, Colorado, Idaho, Iowa, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Nebraska, New Hampshire, New Jersey, Nevada, Ohio, Oregon, Pennsylvania, South Dakota, Utah, Washington, Wisconsin
1914	1	20	Arizona
1915	8	28	Kansas, Montana, New York, North Dakota, Oklahoma, Tennessee, West Virginia, Wyoming
1916	1	29	Maryland
1917	6	35	Arkansas, Delaware, Maine, Missouri, Texas, Vermont
1918	1	36	Virginia
1919	3	39	Connecticut, Florida, Indiana
1920	1	40	Louisiana
1923	2	42	North Carolina, Rhode Island
1928	2	44	Kentucky, Mississippi
1931	2	46	Alabama, New Mexico

Quelle: Sparks, Walniuk, Skocpol (1995: 724 f.).
* Georgia und South Carolina hatten bis 1935 noch kein Gesetz erlassen.

32 Zu den Anfängen der amerikanischen Sozialpolitik siehe vor allem Weir, Orloff und Skocpol (1988); Orloff (1988) und Skocpol (1992).

So wurde mothers' pensions[33] 1911 in Illinois erfunden und schon zwei Jahre später von 18 Einzelstaaten übernommen,[34] darunter Kalifornien, Massachusetts, Michigan, New Jersey, Pennsylvania und Wisconsin (Tabelle 1). Bereits 1931, also noch vor dem Erlaß des nationalen Social Security Act, hatten 46 der damals 48 Einzelstaaten entsprechende Gesetze verabschiedet. Daß sich diese sozialpolitische Initiative so schnell durchsetzen konnte, ist letztlich darauf zurückzuführen, daß die kritische Masse bereits im Jahre 1913, d.h. nur 2 Jahre nach der erstmaligen Einführung in Illinois, erreicht wurde. Die zeitliche Abfolge der Übernahme durch die Einzelstaaten zeigt außerdem, daß die Südstaaten tendenziell zu den Nachzüglern gehörten.

Abbildung 2



Das Diffusionsmuster bei mothers' pensions (Abb. 2) kommt dem bei institutionalisiertem Politiktransfer geschätzten Diffusionsverlauf sehr nahe. Der 'Hahnenkamm', der den Diffusionsverlauf bis circa 1920 kennzeichnete, läßt sich dadurch erklären, daß die meisten einzelstaatlichen Legislativen nur alle zwei Jahre zusammentraten, und dies vor allem in den ungeraden Jahren. Daß zwischen 1920 und 1930 weniger Einzelstaaten aktiv wurden, als eigentlich zu erwarten gewesen wäre, dürfte der Weltwirtschaftskrise geschuldet sein, die in diesen Zeitraum fällt. Bei der Suche nach Koordinations- und Diffusionsinstitutionen, die diese rasante Entwicklung verursacht haben könnten, wird man schnell fündig: Ganz entscheidend für diese

33 *Mothers' pensions* wurde später in *Aids to Families with Dependent Children* (AFDC) umgewandelt.

34 Berücksichtigt man diese Entwicklung, sind die Unterschiede zwischen den USA und anderen vergleichbaren Staaten nicht mehr sehr groß: Als man in Kanada 1918 das erste Gesetz im Bereich der sozialen Sicherung verabschiedete (Collier und Messick 1975: 1309), gab es bereits in 36 amerikanischen Einzelstaaten *mothers' pensions* und in 38 Einzelstaaten *workmen's compensation.*

rapide Diffusion waren die selbst auf dem Lande verbreiteten Frauenverbände, die nicht nur lokal, sondern auch einzelstaatlich und national organisiert waren. Diese Verbände verhalfen der Politikinitiative letztlich zum Durchbruch, obwohl es das allgemeine Frauenwahlrecht noch gar nicht gab. Die rasche Politikdiffusion nahm ihren Anfang, als diese Verbände die Initiative ergriffen: Der National Congress of Mothers wurde 1911 aktiv, die General Federation of Women's Clubs faßte entsprechende Beschlüsse auf ihrem nationalen Konvent von 1912, und mehr als 30 einzelstaatliche Frauenorganisationen setzten sich für die Einführung von mothers' pensions in den Einzelstaaten ein (Skocpol u.a. 1993:691; Skocpol 1992:442 ff).

Institutionalisierter Politiktransfer in der Umweltpolitik im internationalen Vergleich

Die unterschiedlichen Typen der Politikdiffusion sind auch in der Umweltpolitik nachweisbar.[35] Beispiele für die Diffusion umweltpolitischer Initiativen im internationalen System gibt es viele, etwa die weltweite Übernahme von US-amerikanischen Politikansätzen (Umweltverträglichkeitsprüfung, freier Zugang zu Umweltinformationen, Kfz-Emissionsstandards[36] usw.). Direkter Politiktransfer war seit der Institutionalisierung der Umweltpolitik in den siebziger Jahren immer wieder zu beobachten: So orientierten sich die Niederlande sehr stark am deutschen Recht, z.B. an der TA Luft, der Verordnung über Großfeuerungsanlagen oder den Standards für Müllverbrennungsanlagen. Und auch die Schweizer fanden Gefallen an den Luftreinhaltebestimmungen des Nachbarlandes. Zwar flossen in den Entwurf der schweizerischen Luftreinhalteverordnung von 1985/86 durchaus einige eidgenössische Bestimmungen ein, im wesentlichen griff man aber auf die deutsche TA Luft sowie auf Richtlinien des Vereins deutscher Ingenieure zurück (Jaedicke, Kern und Wollmann 1993: 33 f., 227 f.).

Die Bedeutung der Institutionalisierung des Politiktransfers für den Diffusionsverlauf zeigte die Etablierung der Umweltpolitik in den Industrieländern, insbesondere die Einrichtung von Umweltministerien und -ämtern.[37] Aus Abbildung 3 ergibt sich ein nahezu idealtypisches Diffusionsmuster, das auf institutionalisierten Politiktransfer schließen läßt. Vorreiter waren Schweden (1967) sowie Großbritannien und die USA (1970). Die kritische Masse war damit ganz offensichtlich bereits erreicht,[38] denn schon 1971 setzte eine rasante Entwicklung ein, und in 9 weiteren Industrieländern wurden Umweltministerien oder -behörden eingerichtet (Tabelle 2).[39] Bereits drei Jahre später gab es in 21 Industrieländern, d.h. in zwei Dritteln

35 Dies haben Jänicke und Weidner (1997: 300 f.; 1997a) jüngst im Rahmen einer international vergleichenden Untersuchung zur umweltpolitischen Kapazitätsbildung erneut festgestellt.

36 Die im US-amerikanischen *Clean Air Act* von 1970 vorgesehenen Kfz-Emissionsstandards wurden z.B. von Japan, aber auch von Schweden und der Schweiz übernommen (Oye und Maxwell 1995: 209; Wallace 1995: 143; Heaton und Maxwell 1984: 29; Jaedicke, Kern und Wollmann 1993: 227 f.).

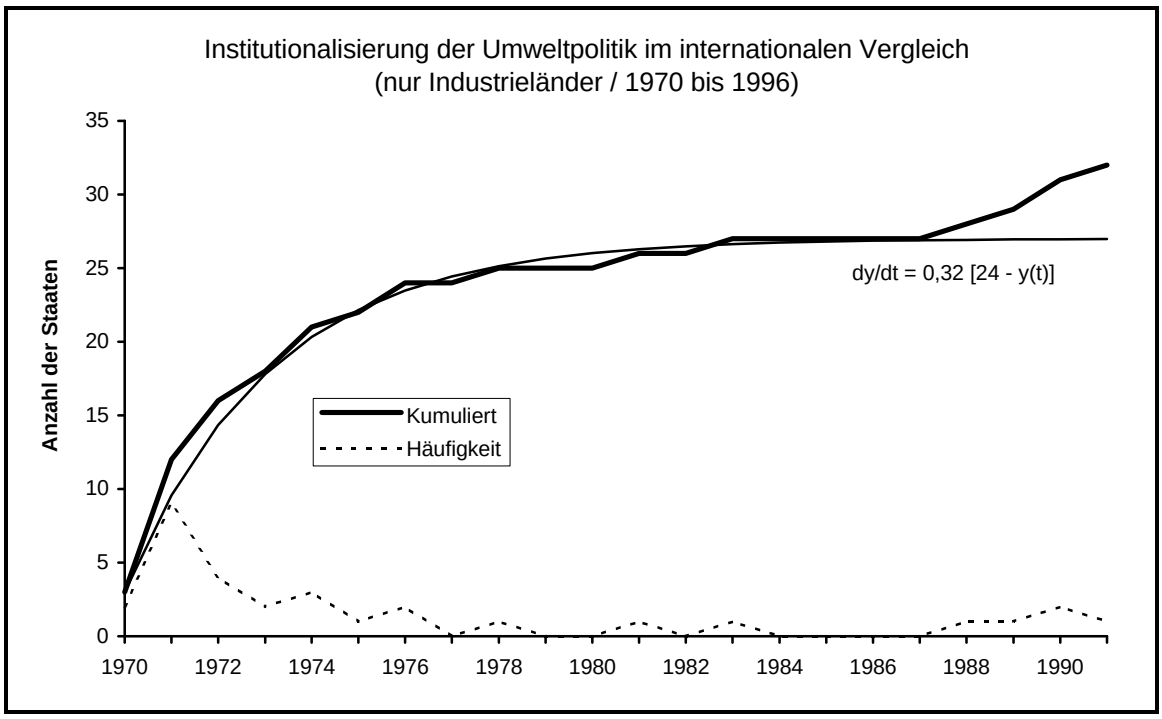
37 Hierbei wurde die Einrichtung eines Umweltministeriums oder eines Umweltamtes zugrunde gelegt, falls ein Ministerium erst später oder bis heute gar nicht gegründet wurde.

38 Anders wäre der Prozeß wohl gelaufen, hätte sich nur Schweden zu diesem Schritt entschlossen.

39 Die meisten Länder entschieden sich für das britische Modell und gründeten ein Umweltministerium, beschränkten sich also nicht, wie die USA und Schweden, auf ein Umweltamt (Jörgens 1996: 80).

der OECD-Länder sowie in 5 sozialistischen Ländern,[40] ein Umweltministerium oder zumindest ein Umweltamt. Diese erste Innovationswelle lief dann langsam aus, und ein deutlicher Anstieg zeigte sich erst wieder ab 1988, nachdem 5 Jahre lang nichts mehr passiert war.

Abbildung 3



Diese Entwicklung legt die Vermutung nahe, daß die erste Innovationswelle durch die Umweltkonferenz der Vereinten Nationen im Juni 1972 in Stockholm stimuliert wurde, die schon einige Jahre vorher angekündigt wurde und der seit 1968 mehrere internationale Konferenzen vorausgingen (Jörgens 1996: 87). Darüber hinaus fällt der Beginn der zweiten Innovationswelle ab 1988 mit der Veröffentlichung des Brundtland-Reports zusammen, der u.a. die Empfehlung zur Durchführung einer internationalen Umweltkonferenz enthielt, die dann 1992 in Rio de Janeiro stattfand (Jänicke und Weidner 1997: 301 f.; Jörgens 1996: 74 ff.). Dieses Fallbeispiel läßt erkennen, daß es auch im internationalen System zur Institutionalisierung des Politiktransfers kommen kann. Der Hauptgrund dafür, daß bei der Etablierung der Umweltpolitik von Anfang an der institutionalisierte Politiktransfer dominierte, dürfte darin zu sehen sein, daß die Schaffung von Koordinations- und Diffusionsinstitutionen auf der internationalen Ebene nahezu zeitgleich mit der Etablierung der ersten nationalen Umweltbehörden (etwa in Schweden oder den USA) erfolgte und daher bereits zu Beginn des Diffusionsprozesses ein hoher Grad der Institutionalisierung erreicht war.

40 In den sozialistischen Ländern trugen zu dieser Entwicklung die gemeinsamen Umweltprogramme der RGW-Mitgliedsstaaten bei (Jörgens 1996: 92).

Tabelle 2: Institutionalisierung der Umweltpolitik im internationalen Vergleich *

Jahr	Häufigkeit	Kumuliert	Einzelstaaten
Politikinnovation			
1967	1	1	Schweden
1970	2	3	USA, Großbritannien
Politikdiffusion			
1971	9	12	Japan, DDR, Dänemark, Niederlande, Frankreich, Schweiz, Australien, Portugal, Kanada
1972	4	16	Polen, Österreich, Norwegen, Neuseeland
1973	2	18	Rumänien, Italien
1971	9	12	Japan, DDR, Dänemark, Niederlande, Frankreich, Schweiz, Australien, Portugal, Kanada
1974	3	21	Ungarn, Jugoslawien, Bundesrepublik Deutschland
1975	1	22	Belgien
1976	2	24	Griechenland, Bulgarien
1978	1	25	Irland
1981	1	26	Luxemburg
1983	1	27	Finnland
1988	1	28	UdSSR/Rußland
1989	1	29	Tschechische Republik
1990	2	31	Slowakische Republik, Island
1991	1	32	Türkei
1996	1	33	Spanien

Quelle: Jänicke und Weidner (1997: 316)
* nur Industrieländer

5. Vertikale Politikdiffusion und Politikinnovationszyklen

Von vertikaler Diffusion kann in Mehrebenensystemen gesprochen werden, wenn dezentrale Politikinitiativen von der übergeordneten Politikebene aufgegriffen werden und dort entschieden wird, den neuen Politikansatz unverändert oder in modifizierter Form zu übernehmen. Im Gegensatz zur horizontalen Politikdiffusion, die ausschließlich auf dezentraler Regulierung basiert, setzt die vertikale Diffusion ‘Mehrebenenregulierung’ voraus, weil regulierende Maßnahmen sowohl auf der dezentralen als auch auf der zentralen Politikebene möglich sind. Wird auf beiden Politikebenen eingegriffen, kann es nicht nur zu Handlungsblockaden, sondern auch zu dynamischen Prozessen kommen. Charakteristisch für die vertikale Diffusion ist es, daß dezentrale Politikinitiativen vom Bund aufgegriffen werden *(bottom-up diffusion).*

Prinzipiell denkbar ist auch der umgekehrte Fall, bei dem Initiativen der zentralen Politikebene freiwillig übernommen werden *(top-down diffusion)*.[41]

Im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen horizontaler und vertikaler Politikdiffusion ist zunächst darauf zu verweisen, daß die horizontale Politikdiffusion relativ häufig in vertikale Politikdiffusion übergeht. Die Institutionalisierung des Politiktransfers bewirkt also nicht nur eine Veränderung des Diffusionsmusters bei der horizontalen Politikdiffusion, auf die bereits eingegangen wurde, sondern trägt auch ganz entscheidend zum Übergang von der horizontalen zur vertikalen Politikdiffusion bei. Dies zeigte beispielsweise die Einführung von Luftreinhaltegesetzen in den amerikanischen Einzelstaaten. Hier dienten die gesetzlichen Bestimmungen der Vorreiter (Oregon, Kalifornien, Pennsylvania) sowohl den anderen Einzelstaaten als auch dem Bund als Blaupause.[42] Die Übernahme dezentraler Initiativen durch die übergeordnete Politikebene erfolgt häufig erst dann, wenn bereits mehrere Subeinheiten eine entsprechende Initiative gestartet oder übernommen haben. Horizontale und vertikale Politikdiffusion schließen sich also nicht etwa gegenseitig aus, sondern treten häufig gemeinsam auf. Daß Zusammenhänge zwischen der horizontalen und der vertikalen Politikdiffusion bestehen, zeigte sich auch bei der Festsetzung der amerikanischen Kfz-Standards: Bereits vor der Verabschiedung des nationalen *Motor Vehicle Air Pollution Control Act* von 1965, der auf einem ähnlichen kalifornischen Gesetz von 1960 basierte, existierten entsprechende Gesetzesentwürfe in Pennsylvania und New York. Und im Zuge der Verhandlungen über den nationalen *Clean Air Act* von 1990, bei denen man sich erneut auf kalifornische Initiativen stützte, trat ebenfalls horizontale Diffusion auf, da Massachusetts und New York das kalifornische Programm recht zügig übernahmen.

Prinzipiell kann das Konzept der kritischen Masse natürlich nicht nur auf die horizontale, sondern auch auf die vertikale Diffusion angewandt werden, obwohl sie für die beiden Typen keineswegs identisch sein muß – ganz abgesehen davon, daß die kritische Masse von Politikfeld zu Politikfeld variieren dürfte. Die auf die horizontale Politikdiffusion bezogenen Überlegungen zur kritischen Masse lassen sich auf die vertikale Politikdiffusion durchaus übertragen, insbesondere das Ergebnis, daß gerade die großen Subeinheiten bei der Übernahme von Politikinitiativen den Ausschlag geben. Daher ist es relativ unwahrscheinlich, daß vertikale Politikdiffusion allein durch den Vorstoß einer kleinen, aber äußerst innovativen Subeinheit ausgelöst wird, während entsprechende Initiativen in den großen Innovationszentren scheitern. Dies gilt für die USA, wo häufig die beiden überregionalen Innovationszentren, Kalifornien und New York, maßgeblich sind, aber auch für andere Mehrebenensysteme. So sind Vorstöße

41 Als ein Beispiel für eine *top-down diffusion* kann die Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen in den USA genannt werden. Da sich die Anwendbarkeit des *National Environmental Policy Act* (NEPA) von 1969 auf Bundesvorhaben beschränkte, folgten 15 Einzelstaaten dem Beispiel der Bundesebene und erließen *'little NEPA's';* So verabschiedete man in Kalifornien im Jahre 1972 den *California Environmental Policy Act* (CEQA); vgl. hierzu Mezger (1989: 224 ff.) sowie Monahan, Denney und Black (1994: 292 ff.).

42 Siehe hierzu Stern (1982); Ingram (1978: 24); Krier und Ursin (1977); Kern (1997: 160 ff.).

der kleinen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zwar durchaus zu begrüßen, ob sich dänische oder niederländische Umweltinitiativen letztlich durchsetzen, d.h. von anderen Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union übernommen werden, entscheidet sich aber keineswegs dort, sondern in den großen Mitgliedsstaaten, insbesondere in Deutschland.

Die vertikale Diffusion kann sogar zur Entstehung von Politikinnovationszyklen führen, wenn es nach der erstmaligen Übernahme dezentraler Politikinitiativen[43] durch die übergeordnete Politikebene zu einer Dynamisierung kommt, d.h. wenn anschließend, ausgehend von der dezentralen Ebene, ein neuer Innovationszyklus beginnt. Dies setzt allerdings voraus, daß die übergeordnete Politikebene auf Totalharmonisierung verzichtet, statt dessen nur Mindeststandards festlegt oder wenigstens einer Subeinheit eine Ausnahmegenehmigung[44] erteilt, womit der Weg für die Festsetzung von Doppelstandards geebnet wird, was eine dynamische Politikentwicklung nach sich ziehen kann. Ein anschauliches Beispiel ist die Festsetzung und Verschärfung der Kfz-Emissionsstandards in den USA, da in diesem Fall mehrere Innovationszyklen zu beobachten waren, wobei die kalifornischen Emissionsstandards für Automobile stets einige Jahre früher als die nationalen Grenzwerte festgesetzt wurden (Sabatier 1993: 17; Lowry 1992: 93; Krier und Ursin 1977; Kern 1997: 205 ff.). Durch den Verzicht auf Totalharmonisierung bzw. die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung kann in Mehrebenensystemen eine Dynamik in Gang gesetzt werden, die letztlich zur Verschärfung zentraler Standards beiträgt, was gerade in der Umweltpolitik eminent wichtig ist, da Standards mit der technologischen Entwicklung und neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen Schritt halten müssen. In den USA ist eher mit solchen Dynamiken zu rechnen als etwa in der Europäischen Union, weil die Festsetzung von Mindeststandards in der amerikanischen Regelungsphilosophie einen weitaus höheren Stellenwert einnimmt als die Totalharmonisierung, die in der Europäischen Union häufiger zu dominieren scheint.

Allerdings ist in Mehrebenensystemen ein genereller Trend hin zur Totalharmonisierung feststellbar, da der Hauptgrund für das Zustandekommen zentraler Standards darin zu sehen ist, daß die Festsetzung einer Vielzahl voneinander abweichender dezentraler Standards vermieden werden soll. Dies gilt vor allem für Produktstandards, da ein einheitlicher Markt ansonsten mit unterschiedlichen Produkten beliefert werden muß. Wie der Fall der amerikanischen Kfz-Standards zeigt, setzt die Überwindung der Tendenz hin zur Totalharmonisierung erhebliche Kraftanstrengungen voraus. Die Ausnahmeregelung für Kalifornien, die die Politikdynamik letztlich auslöste, kam nämlich nur zustande, weil die kalifornischen Vertreter im Kongreß alle Hebel in Bewegung setzten (Krier und Ursin 1977: 181 ff.). In diesem Fall waren also zwei Tendenzen spürbar: einerseits ein Trend hin zur Harmonisierung der Standards

43 Vgl. hierzu die Überlegungen von Scharpf zur Entstehung von produktbezogenen und prozeßbezogenen Standards in der Europäischen Union (Scharpf 1996).

44 Die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen *(waivers)* ist zumindest im amerikanischen Mehrebenensystem weit verbreitet.

auf der nationalen Politikebene, da sich neben den bereits bestehenden kalifornischen Standards die Festsetzung weiterer einzelstaatlicher Standards abzeichnete; andererseits hatte Kalifornien ein starkes Interesse daran, die eigenen Handlungsspielräume zu erhalten, da ein entsprechendes kalifornisches Gesetz unmittelbar vor der Verabschiedung stand. Zudem bestehen zwischen der erstmaligen Festlegung von Standards und deren Verschärfung gravierende Unterschiede.[45] Für die regulierte Branche liegt es nahe, zunächst eine Totalharmonisierung auf relativ niedrigem Niveau anzustreben, um im Anschluß daran Veränderungen dieser Standards prinzipiell abzulehnen. Da sich durch die erstmalige Festsetzung von Standards die Struktur der Handlungssituation grundlegend ändert und die Erhaltung des Status quo von den meisten Produzenten jetzt höher bewertet wird als eine Verschärfung der Standards, ist nunmehr mit Handlungsblockaden auf der übergeordneten Ebene zu rechnen. Gelingt es trotz spürbarer Gegentendenzen, die dezentralen Standards zu verschärfen, ist davon auszugehen, daß damit eine inhärente Politikdynamik in Gang gesetzt wird, die zumindest langfristig zur Angleichung der zentralen und der schärferen dezentralen Standards führt (Kern 1997b: 143 ff.).

Relevant ist in diesem Zusammenhang, daß durch die Verbindung von Entscheidungsarenen auf unterschiedlichen Politikebenen die Voraussetzungen für die Überwindung von Handlungsblockaden geschaffen werden können. Vor dem Hintergrund der hier gewählten Fragestellung nach den Funktionsmechanismen der Politikdiffusion ist vor allem die partielle Überlagerung von Politik- und Entscheidungsarenen von Bedeutung, bei der Akteure, die in mehreren Politik- und Entscheidungsarenen auf der zentralen wie dezentralen Politikebene präsent sind,[46] eine wichtige Stellung im Mehrebenensystem einnehmen können. Diese zentralen Akteure sind im Vorteil gegenüber allen anderen Beteiligten, da sie die Politik- und Entscheidungsarena strategisch wählen und sogar zwischen Arenen wechseln können.[47] Da zwischen den Entscheidungen in einem Mehrebenensystem Interdependenzen bestehen, hat die Strategiewahl der zentralen Akteure direkte Auswirkungen auf die Abfolge der Entscheidungen, was sich wiederum auf die materielle Politik auswirkt. Präferieren solche Akteure einheitliche Standards, besteht die Chance, daß Verhandlungsgegenstände der dezentralen Politikarena auf

45 Anders als bei Scharpf (1996: 358), der sich mit der erstmaligen Festlegung von Standards beschäftigte, muß hier gefragt werden, wie sich die Situation darstellt, wenn bereits bestehende Standards verändert werden sollen. Dabei ist davon auszugehen, daß wir es in dieser zweiten Phase nicht mehr mit einer Variante des *'battle of the sexes'*, sondern mit einem klassischen Gefangenendilemma zu tun haben; vgl. Kern 1997: 203 f.

46 Dabei kann es sich, wie der Fall der Kfz-Emissionsstandards zeigt, nicht nur um nationale Verbände, sondern z.B. auch um Firmen handeln, die in mehreren Einzelstaaten produzieren oder ihre Produkte absetzen.

47 Daß dazu neben einem Büro in Washington D.C. nicht unbedingt Zweigstellen in allen Einzelstaaten erforderlich sind, zeigt das Beispiel des *Natural Resources Defense Council* (NRDC), einer in den siebziger Jahren auf nationaler Ebene entstandenen Umweltorganisation, die neben einer Zentrale in Washington D.C. weitere Büros in San Francisco und Los Angeles unterhält. Da zahlreiche umweltpolitische Initiativen von Kalifornien ausgehen, kann - selbst mit begrenzten Ressourcen - auf die Entwicklung sowohl auf der nationalen als auch auf der kalifornischen Politikebene frühzeitig Einfluß genommen werden. Der NRDC gehörte daher bei der Festsetzung der Kfz-Standards zu den wenigen zentralen Akteuren.

issues ausgeweitet werden, für die eigentlich die übergeordnete Ebene zuständig wäre. In Abhängigkeit von den jeweiligen Kräfteverhältnissen kann es dann zu Kompromißlösungen kommen, die de facto eine Verschärfung der zentralen Standards mit sich bringen.

6. Politikdiffusion und Politikgestaltung

Im Hinblick auf die Frage, ob Politikdiffusion eine Alternative zu hierarchischer Steuerung darstellt, ist zunächst einmal festzuhalten, daß hierarchische Steuerung sogar völlig überflüssig werden kann, wenn alle Subeinheiten binnen kürzester Zeit eine dezentrale Politikinitiative auf freiwilliger Basis übernehmen (‘governance by diffusion’). Selbst wenn die horizontale in vertikale Politikdiffusion übergeht, spielt die Selbstkoordination der Subeinheiten immer noch eine wichtige Rolle, da die Initiative ja zunächst von der dezentralen Ebene ausgeht. In diesem Fall handelt es sich um einen kombinierten Governance-Typ, der die Selbstkoordination der Subeinheiten mit hierarchischer Steuerung verbindet, was im Vergleich zur reinen Hierarchie zu einer erheblichen Handlungsentlastung der übergeordneten Politikebene beiträgt. Noch stärker ist die Handlungsentlastung, falls die gewählten institutionellen Arrangements die Entstehung von Politikinnovationszyklen erleichtern.

Die hier skizzierten Funktionsmechanismen der Politikdiffusion sind für die Politikgestaltung von herausragender Bedeutung, d.h. Diffusionsmechanismen können für die Politikgestaltung durchaus genutzt werden. Hier kommen drei Ansatzpunkte in Betracht: Erstens geht es dabei um die Schaffung und Stärkung geeigneter Diffusionsinstitutionen, d.h. die Institutionalisierung des Politiktransfers. Neben der Schaffung neuer Institutionen kommt hier der Funktionswandel bereits bestehender Institutionen in Betracht. Zweitens sind Überlegungen zur kritischen Masse sowohl auf die horizontale als auch auf die vertikale Politikdiffusion anwendbar. Am schnellsten kommt eine selbsttragende Diffusion in Gang, wenn Politikinnovationen von den großen, einflußreichen und ökonomisch starken Subeinheiten entwickelt oder zumindest sehr schnell aufgegriffen werden. Drittens gilt es, die Adoptionsrate, d.h. die Anzahl der Übernehmer zu steigern. Diese nimmt durch die Institutionalisierung des Politiktransfers ohnehin zu, und bei der vertikalen Politikdiffusion können die Subeinheiten, die neue Politikansätze ablehnen, durch zentrale Regulierung, die zumindest in föderalistischen Mehrebenensystemen eine Option darstellt, zu deren Übernahme verpflichtet werden. Aus den Überlegungen zu den unterschiedlichen Varianten der Politikdiffusion läßt sich also ableiten, daß die intensive und gleichmäßige Förderung von Politikinitiativen in allen Subeinheiten nach dem Gießkannenprinzip keineswegs sinnvoll ist. Notwendig ist vor allem eine gezielte Förderung der Diffusionsinstitutionen. Daneben geht es um die Unterstützung von Pilotprojekten (insbesondere in den Innovationszentren!), damit die kritische Masse möglichst schnell erreicht wird. Und schließlich stellen die Nachzügler eine wichtige Zielgruppe dar, weil Innovationen dort häufig von Anfang an auf Ablehnung stoßen.

Schließlich ist bei der Politikgestaltung die gerade bei Produktstandards feststellbare inhärente Politikdynamik zu berücksichtigen, die sogar zu einer Entlastung der übergeordneten Politikebene beitragen kann. Voraussetzung für die Entstehung von Innovationszyklen ist der Verzicht der übergeordneten Politikebene auf Totalharmonisierung. Das Beispiel der Festsetzung der Kfz-Standards in den USA zeigt, daß bereits eine einzige Ausnahmegenehmigung für einen Einzelstaat (Kalifornien) ausreichen kann, um eine dynamische Politikentwicklung in Gang zu setzen, insbesondere wenn es den übrigen Subeinheiten freigestellt wird, zwischen den zentralen und den schärferen dezentralen Standards zu wählen. Von Bedeutung ist dabei vor allem die Verbindung von Politik- und Entscheidungsarenen durch zentrale Akteure, die sowohl auf der dezentralen als auch auf der zentralen Politikebene aktiv werden, Politikarenen strategisch wählen und bei Bedarf zwischen ihnen wechseln können.

7. Ausblick

Da die vergleichende Politikanalyse bislang noch keine adäquate Antwort auf die im Zuge der Globalisierung immer bedeutender werdende Diffusion von Politiken gefunden hat, sollte die Entwicklung solcher Ansätze eigentlich das Gebot der Stunde sein. Ein wichtiger Grund dafür, daß Diffusion in vergleichenden Studien nie gebührend berücksichtigt worden ist, liegt vor allem darin, daß die Erfassung der unterschiedlichen Typen der Politikdiffusion quer zu den wissenschaftlichen (Teil-)Disziplinen liegt. Zum einen werden die in anderen Sozialwissenschaften, z.B. in den Kommunikationswissenschaften oder der Soziologie, existierenden Ansätze ignoriert, zum anderen ist dazu eine Verbindung der politikwissenschaftlichen Teildisziplinen unerläßlich, da eine umfassende Analyse der Diffusion im intranationalen Vergleich nur dann gewährleistet ist, wenn Ansätze der Föderalismusforschung und der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung kombiniert werden.[48] Daß im Hinblick auf andere Mehrebenensysteme ähnliche Herausforderungen bestehen, zeigt die Europäische Union, deren Analyse eine Verbindung der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung mit der Theorie der Internationalen Beziehungen voraussetzt (vgl. Ebbinghaus 1996).

Für eine genaue Analyse der Diffusionsmuster stellt das amerikanische System mit seinen 50 Einzelstaaten zweifellos den besten Untersuchungsgegenstand dar. Ferner bestehen einige Anwendungsmöglichkeiten bei der Analyse des internationalen Systems und der Europäischen Union, die ja - bei allen Unterschieden - ebenfalls Mehrebenensysteme darstellen. Geeignet erscheint daneben das schweizerische Mehrebenensystem mit seinen immerhin 26 Kantonen und den drei, kulturell sehr stark voneinander abweichenden Landesteilen. Darüber hinaus ist natürlich an den interkommunalen Vergleich zu denken, d.h. auch zwischen Städten findet

48 Genau in diese Richtung zielen die Schlußfolgerungen von Gray (1994: 243), die sich nicht nur auf einige Arbeiten bezieht, die der Föderalismusforschung zuzurechnen sind, sondern auch auf weitere sozialwissenschaftliche Forschungsansätze verweist (z.B. Anthropologie, Medizinsoziologie, Kommunikationswissenschaften, Marketing und Geographie).

Politikdiffusion statt, die allgemeine Verwaltungsreformen ebenso betrifft wie spezifische Projekte, z.B. die Einführung von Ökoabos in der städtischen Verkehrspolitik - eine Maßnahme, die in Basel erfunden wurde und sehr schnell zum Exportschlager avancierte.[49]

Weiterhin existieren auch Formen der Politikdiffusion, die mehr als zwei Ebenen betreffen; z.B. gehen die schweizerischen Emissionsstandards für Kleinfeuerungsanlagen auf Grenzwerte der Stadt Zürich zurück, die zunächst von Winterthur, einer weiteren Stadt im Kanton Zürich, dann vom Kanton Zürich und schließlich vom Bund übernommen wurden (Jaedicke, Kern und Wollmann 1993: 38 ff.; Balthasar und Knöpfel 1994: 33 ff.). Ähnliche Beispiele finden sich auch in den USA: So gingen Initiativen zur Regulierung der Underground Storage Tanks von der Ebene der counties aus. Diese Initiativen führten dann, zunächst in Kalifornien, zu einzelstaatlichen Regelungen, und schließlich wurden von der U.S. Environmental Protection Agency nationale Richtlinien entwickelt (vgl. Mazmanian und Morell 1992: 161 ff.). Die Analyse dieser 'nested diffusion' steht freilich noch völlig aus.

Da sich Politiklernen meist nicht auf die reine Imitation beschränkt, sondern vielfältige Formen denkbar sind, kann im allgemeinen nicht davon ausgegangen werden, daß Diffusion keine inhaltlichen Veränderungen mit sich bringt. Die Annahme der reproduktiven Reliabilität (vgl. March 1997: 695)[50] ist in der sozialwissenschaftlichen Forschung nur selten gerechtfertigt, da sie auf soziale Innovationen kaum zutrifft.[51] Gibt man diese Grundannahme auf, so lassen sich drei verschiedene Lernformen unterscheiden: Bei der (1) Imitation werden Politikinnovationen (nahezu) unverändert übernommen; (2) Synthese bedeutet, daß verschiedene Lösungsansätze kombiniert werden; und bei (3) bloßer Inspiration entsteht ein qualitativ neues Programm, dessen Entwicklung jedoch durch die allgemeine Diskussion stimuliert wurde (vgl. Rose 1991, 1993). Das Spektrum reicht also vom bloßen Abschreiben eines Gesetzestextes bis zur Diffusion von Ideen, die freilich empirisch viel schwerer zu erfassen ist. Der Zusammenhang zwischen den Formen des Politiklernens und der Politikdiffusion wäre ein weiterer möglicher Ansatzpunkt einer politikwissenschaftlich orientierten Diffusionsforschung.

Obgleich also wahrlich kein Mangel an geeigneten Untersuchungsgegenständen und weiterführenden Forschungsfragen besteht, muß die bisherige Entwicklung in den USA eher skeptisch stimmen. Die bereits in den siebziger Jahren entwickelten Ansätze zur Politikdiffusion gingen sang- und klanglos unter, und auch heute kann man eine Aussage Walkers aus dem Jahre 1973 nur unterstreichen: "Diffusion theory has been an important tool for analysis

49 Bei interkommunaler Diffusion fungieren Organisationen wie der Deutsche Städtetag, das Deutsche Institut für Urbanistik oder die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung als Diffusionsinstitutionen.

50 March (1997: 695) definiert *'reproductive reliability'* als "the idea that an object of diffusion is reproduced precisely when it spreads from one place to another."

51 Diffusionsforschung ist natürlich keineswegs auf die Sozialwissenschaften beschränkt, sondern spielt z.B. in der epidemiologischen Forschung, bei der die Annahme der reproduktiven Reliabilität durchaus angebracht erscheint (z.B. AIDS), eine bedeutende Rolle.

by geographers, sociologists and economists, but the diffusion of diffusion theory among political scientists, so far, definitely does not approximate an S-shaped curve." (Walker 1973: 1186) Dabei wünschte man sich in Anbetracht der Länge der Diffusionsprozesse bei S-förmigen Kurven doch eigentlich ein ganz anderes Diffusionsmuster! Leider dürften die dominanten Kommunikationsbeziehungen in der Politikwissenschaft rapide Diffusion kaum zulassen, die Tatsache, daß jenseits des Atlantiks immer noch - wenn überhaupt - von S-förmigen Diffusionskurven ausgegangen wird, gibt zu Optimismus kaum Anlaß, und darauf zu hoffen, daß Innovationen in der Politikwissenschaft vielleicht ausnahmsweise auch einmal von Europa ausgehen könnten, erscheint angesichts der erforderlichen kritischen Masse doch mehr als gewagt.

Literatur

Annaheim; Jörg 1992: Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat. Institutionen und Prozesse gliedstaatlicher Interessenwahrung in den Vereinigten Staaten von Amerika, Berlin: Duncker und Humblot.

Balthasar, Andreas und Carlo Knöpfel 1994: Umweltpolitik und technische Entwicklung. Eine politikwissenschaftliche Evaluation am Beispiel der Heizungen, Basel und Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn.

Baumgartner, Frank R. und Bryan D. Jones 1993: Agendas and Instability in American Politics, Chicago (IL) und London: University of Chicago Press.

Bennett, Colin J. 1991: What is Policy Convergence and What Causes It? British Journal of Political Science 21: 215-233.

Bennett, Colin J. 1997: Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability, Governance 10: 213-233.

Benz, Arthur 1998: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfalle – Koordination und Strukturdynamik im europäischen Mehrebenensystem, Politische Vierteljahresschrift 39: 558-589.

Berry, Frances Stokes und William D. Berry 1990: State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis, American Political Science Review 84: 395-415.

Berry, Frances Stokes und William D. Berry 1992: Tax Innovation by American States: Capitalizing on Political Opportunity, American Journal of Political Science 36: 715-742.

Beyle, Thad L. 1996: Being Governor, in: Carl E. Van Horn (Hrsg.), The State of the States, 3. Aufl., Washington D.C.: CQ Press, S. 77-107.

Birkland, Thomas A. 1997: After Disaster. Agenda-Setting, Public Policy, and Focusing Events, Washington D.C.: Georgetown University Press.

Cohen, Wesley M. und Daniel A. Levinthal 1990: Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation, Administrative Science Quarterly 35: 128-152.

Cohen, Michael D., James G. March und Johan P. Olsen 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice, Administrative Science Quarterly 17: 1-25.

Coleman, James S., Elihu Katz und Herbert Menzel 1966: Medical Innovation, New York: Bobbs-Merrill.

Collier, David und Richard E. Messick 1975: Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption, American Political Science Review 69: 1299-1315.

Costain, W. Douglas und James P. Lester 1995: The Evolution of Environmentalism, in: James P. Lester (Hrsg.), Environmental Politics and Policy. Theories and Evidence, 2. Aufl., Durham und London: Duke University Press, S. 15-38.

Council of State Governments 1975: Integration and Coordination of State Environmental Programs, Lexington (KY): Council of State Governments.

Dawson, Richard E. und James Robinson 1963: Inter-Party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States, Journal of Politics 25: 265-289.

Dolowitz, David und David Marsh 1996: Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, Political Studies 44: 343-357.

Dudley, Geoffrey und Jeremy Richardson 1996: Why Does Policy Change Over Time? Adversarial Policy Communities, Alternative Policy Arenas, and British Trunk Roads Policy 1945-1995, Journal of European Public Policy 3: 63-83.

Ebbinghaus, Bernhard 1996: Spiegelwelten: Vergleich und Mehrebenenanalyse in der Europaforschung, in: Thomas König, Elmar Rieger und Hermann Schmitt (Hrsg.), Das europäische Mehrebenensystem, Frankfurt a.M. und New York: Campus, S. 405-428.

Erikson, Robert S., Gerald Wright und John P. McIver 1989: Political Parties, Public Opinion, and State Policy in the United States, American Political Science Review 83: 729-750.

Erikson, Robert S., Gerald Wright und John P. McIver 1993: Statehouse Democracy. Public Opinion and Policy in the American States, Cambridge (MA) u.a.: Cambridge University Press.

Ford Foundation 1997: Innovations in American Government. Achieving Excellence and Building Trust, Cambridge (MA).

Fraenkel, Ernst 1960: Das amerikanische Regierungssystem, Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag.

Gitelman, Zvi Y. 1972: The Diffusion of Political Innovation: From Eastern Europe to the Soviet Union, Beverly Hills und London: Sage.

Glick, Henry A. 1992: The Right to Die. Policy Innovation and Its Consequences, New York: Columbia University Press.

Goldstein, Judith 1993: Ideas, Interests, and American Trade Policy, Ithaca (NY): Cornell University Press.

Goldstein, Judith und Robert O. Keohane (Hrsg.) 1993: Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change, Ithaca (NY): Cornell University Press.

Gona, Deborah A. 1994: The Council of State Governments, in: Council of State Governments, The Book of the States 30 (1994-95), Lexington (KY): Council of State Governments, S. 622-626.

Grady, Dennis O. und Keon S. Chi 1994: Innovators in State Government, in: Council of State Governments, The Book of the States 30 (1994-95), Lexington (KY): Council of State Governments, S. 496-506.

Granovetter, Mark 1978: Threshold Models of Collective Behavior, American Journal of Sociology 83: 1420-1443.

Grattet, Ryken und Valerie Jenness 1998: The Homogenization and Differentiation of Hate Crime Law in the United States, 1978 to 1995: Innovation and Diffusion in the Criminalization of Bigotry, American Sociological Review 63: 286-307.

Gray, Virginia 1973: Innovation in the States: A Diffusion Study, American Political Science Review 67: 1174-1185.

Gray, Virginia 1994: Competition, Emulation, and Policy Innovation, in: Lawrence C. Dodd und Calvin Jillson (Hrsg.), New Perspectives on American Politics, Washington D.C.: CQ Press, S. 230-248.

Grübler, Arnulf 1996: Time for a Change: On the Patterns of Diffusion of Innovation, Daedalus 125(3): 19-42.

Hall, Peter A. 1989: The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations, Princeton: Princeton University Press.

Heaton, George R. und James Maxwell 1984: Patterns of Automobile Regulation: An International Comparison, Zeitschrift für Umweltpolitik 7: 15-40.

Hofferbert, Richard I. 1966: The Relationship Between Public Policy and Some Structural and Environmental Variables in the American States, American Political Science Review 60: 73-82.

Hofferbert, Richard I. und David Louis Cingranelli 1996: Public Policy and Administration: Comparative Policy Analysis, in: Robert E. Goodin und Hans-Peter Klingemann (Hrsg.), A New Handbook of Political Science, Oxford und New York: Oxford University Press, S. 593-609.

Huff, David L., James M. Lutz und Rajendra Srivastava 1988: A Geographic Analysis of the Innovativeness of the States, Economic Geography 64: 137-146.

Ingram, Helen M. 1978: The Political Rationality of Innovation: The Clean Air Act Amendments of 1970, in: Ann F. Friedländer (Hrsg.), Approaches to Controlling Air Pollution, Cambridge (MA) und London: MIT Press, S. 12-56.

Jachtenfuchs, Markus 1995: Ideen und internationale Beziehungen, Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2: 417-442.

Jacob, Herbert 1988: Silent Revolution. The Transformation of DIVORCE LAW in the United States, Chicago (IL) und London: University of Chicago Press.

Jaedicke, Wolfgang, Kristine Kern und Hellmut Wollmann (unter Mitarbeit von Renate Pörksen) 1993: Internationaler Vergleich von Verfahren zur Festlegung von Umweltstandards, Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Jänicke, Martin 1990: Politik und Ökonomie. Anmerkungen zur Erklärungskraft beider Faktoren im Policy-Vergleich, in: Udo Bermbach, Bernhard Blanke und Carl Böhret (Hrsg.), Spaltungen der Gesellschaft und Zukunft des Sozialstaats, Opladen: Leske + Budrich, S. 137-146.

Jänicke, Martin und Helmut Weidner 1997: Summary: Global Environmental Policy Learning, in: dies. (unter Mitarbeit von Helge Jörgens)(Hrsg.) 1997, National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building, Berlin u.a.: Springer, S. 299-313.

Jänicke, Martin und Helmut Weidner 1997a: Zum aktuellen Stand der Umweltpolitik im internationalen Vergleich - Tendenzen zu einer globalen Konvergenz, Aus Politik und Zeitgeschichte B27/97: 15-24.

Jörgens, Helge 1996: Die Institutionalisierung von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, in: Martin Jänicke (Hrsg.), Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen, Berlin: edition sigma, S. 59-111.

Kern, Kristine 1997: Die Diffusion von Politikinnovationen in Mehrebenensystemen. Politikintegration und -innovation in der US-amerikanischen Umweltpolitik, Dissertation, Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin.

Kern, Kristine 1997a: Politikkonvergenz durch Politikdiffusion - Überlegungen zu einer vernachlässigten Dimension der vergleichenden Politikanalyse, in: Lutz Mez und Helmut Weidner (Hrsg.), Umweltpolitik und Staatsversagen. Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse. Festschrift für Martin Jänicke zum 60. Geburtstag, Berlin: edition sigma, S. 270-279.

Kern, Kristine, 1997b: Ansätze einer innovativen und integrativen Mobilitätspolitik in den USA, in: Lutz Mez und Martin Jänicke (Hrsg.), Sektorale Umweltpolitik. Analysen im Industrieländervergleich, Berlin: edition sigma, S. 133-164.

Kingdon, John W. 1995: Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2. Aufl., New York: HarperCollins.

Klein, Ethel 1987: The Diffusion of Consciousness in the United States and Western Europe, in: Mary Fainsod Katzenstein und Carol McClurg Mueller (Hrsg.), The Women's Movements of the United States and Western Europe. Consciousness, Political Opportunity, and Public Policy, Philadelphia: Temple University Press, S. 23-43.

Krier, James E. und Edmund Ursin 1977: Pollution and Policy. A Case Essay on California and Federal Experience with Motor Vehicle Air Pollution 1940-1975, Berkeley (CA) u.a.: University of California Press.

Kriesi, Hanspeter, Ruud Koopmans, Jan Willem Duyvendak und Marco G. Guigni 1995: New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Lake, David A. und Donald Rothschild (Hrsg.) 1998: The International Spread of Ethnic Conflict. Fear, Diffusion, and Escalation, Princeton (NJ): Princeton University Press.

Lane, Jan-Erik und Svante Ersson 1994: Comparative Politics. An Introduction and New Approach, Cambridge (UK) u.a.: Polity Press.

Leichter, Howard 1983: The Patterns and Origins of Policy Diffusion. The Case of the Commonwealth, Comparative Politics 15: 223-233.

Liefferink, Duncan und Mikael Skou Andersen 1997: The Innovation of EU Environmental Policy, Oslo und Copenhagen: Scandinavian University Press.

Lowery, David und Lee Sigelman 1981: Understanding the Tax Revolt: Eight Explanations, American Political Science Review 75: 963-974.

Lowry, William 1992: The Dimensions of Federalism. State Governments and Pollution Control Policies, Durham (NC) und London: Duke University Press.

Lutz, James M. 1986: The Spatial and Temporal Diffusion of Selected Licensing Laws in the United States, Political Geography Quarterly 5: 141-159.

Lutz, James M. 1987: Regional Leadership Patterns in the Diffusion of Public Policies, American Politics Quarterly 15: 387-398.

Lutz, James M. 1989: Emulation and Policy Adoption in the Canadian Provinces, Canadian Journal of Political Science 22: 147-154.

Lutz, James M. 1997: Regional Leaders in the Diffusion of Tort Innovations Among the American States, Publius 27: 39-58.

Mahajan, Vijay, Eitan Muller und Frank M. Bass 1991: New Product Diffusion Models in Marketing: A Review and Directions for Research, in: Nebojsa Nakicenovic und Arnulf Grübler (Hrsg.), Diffusion of Technologies and Social Behavior, Berlin u.a.: Springer, S. 125-177.

Mahajan, Vijay und Robert H. Peterson 1985: Models for Innovation Diffusion, Beverly Hills (CA): Sage.

March, James G. und Johan P. Olsen 1976: Organizational Choice Under Ambiguity, in: dies (Hrsg.), Ambiguity and Choice in Organizations, Bergen u.a.: Universitetsforlaget, S. 10-23.

March, James G. (unter Mitarbeit von Chip Heath) 1994: A Primer on Decision Making. How Decisions Happen, New York u.a.: Free Press.

March, James G. 1997: Administrative Practice, Organization Theory, and Political Philosophy. Ruminations on *Reflections* of John M. Gaus, Political Science & Politics 30: 689-698.

Mazmanian, Daniel A. und David Morell 1992: Beyond Superfailure. America's Toxics Policy for the 1990s, Boulder (CO) u.a.: Westview Press.

McAdam, Doug und Dieter Rucht 1993: The Cross-National Diffusion of Movement Ideas, Annals of the American Academy of Political and Social Science 528: 56-74.

McVoy, Edgar C. 1940: Patterns of Diffusion in the United States, American Sociological Review 5: 219-227.

Meinke, Britta 1997: Die internationale Kontrolle des grenzüberschreitenden Handels mit gefährlichen Abfällen (Baseler Konvention von 1989), in: Thomas Gehring und Sebastian Oberthür (Hrsg.), Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge, Opladen: Leske + Budrich.

Menzel, Donald C. und Irwin Feller 1977: Leadership and Interaction Patterns in the Diffusion of Innovation Among the American States, Western Political Quarterly 30: 528-536.

Mezger, Gabriele 1989: Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltschutz und räumliche Nutzung in den USA. Am Beispiel der Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Bundesebene und in Kalifornien, Berlin: Duncker und Humblot.

Mintrom, Michael 1997: The State-Local Nexus in Policy Innovation Diffusion: The Case of School Choice, Publius 27: 41-59.

Mintrom 1997a: Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation, American Journal of Political Science 41: 738-770.

Mintrom, Michael und Sandra Vergari 1998: Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms, Journal of Politics 60: 126-148.

Monahan, Michael A., Richard J. Denney und Donna R. Black 1994: California Environmental Law Handbook, 8. Aufl., Rockville (MD): Government Institutes.

Mooney, Christopher Z. und Mei-Hsien Lee 1996: Why Not Swing? The Diffusion of Death Penalty Legislation in the American States Since 1838, Annual Meetings of the American Political Science Association, San Francisco (CA).

Mooney, Christopher Z. und Mei-Hsien Lee 1998: Morality Policy Re-Invention and Evolution in the American States: The Case of Death Penalty Policy, Annual Meetings of the American Political Science Association, Boston (MA).

Orloff, Ann Shola 1988: The Political Origins of America's Belated Welfare State, in: Margret Weir, Ann Shola Orloff und Theda Skocpol (Hrsg.), The Politics of Social Policy in the United States, Princeton (NJ): Princeton University Press, S. 37-80.

Ostrom, Elinor 1996: Institutional Rational Choice: An Assessment of the IAD Framework, Annual Meetings of the American Political Science Association, San Francisco (CA).

Oye, Kenneth A. und James H. Maxwell 1995: Self-Interest and Environmental Management, in: Robert O. Keohane und Elinor Ostrom (Hrsg.), Local Commons and Global Interdependence. Heterogeneity and Cooperation in Two Domains, London u.a.: Sage, S. 191-221.

Pendergrass, John 1994: A Rich History of State Innovation, Environmental Forum 11(6): 12.

Peters, Guy 1997: Policy Transfer Between Governments: The Case of Administrative Reforms, West European Politics 20: 71-88.

Pierson, Paul 1997: Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics, Jean Monnet Chair Papers 44, Robert Schuman Centre at the European University Institute, Badia Fiesolana: San Domenico.

Pix, Manfred und Hans Pohl (Hrsg.) 1992: Invention - Innovation - Diffusion. Die Entwicklung des Spar- und Sparkassengedankens in Europa, Zweites Europäisches Kolloquium für Sparkassengeschichte am 28./29. Mai 1990 in München, Stuttgart: Franz Steiner.

Poel, Dale H. 1976: The Diffusion of Legislation Among the Canadian Provinces: A Statistical Analysis, Canadian Journal of Political Science 9: 605-626.

Puro, Marsha, Peter J. Bergerson und Steven Puro 1985: An Analysis of Judical Diffusion: Adoption of the Missouri Plan in the American States, Publius 15: 85-97.

Rogers, Everett M. 1995: Diffusion of Innovations, 4. Aufl., New York: Free Press.

Rose, Richard 1991: What is Lesson-Drawing? Journal of Public Policy 11: 3-30.

Rose, Richard 1993: Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide to Learning Across Time and Space, Chatham (NJ): Chatham House.

Ryan, Bryce und Neal C. Gross 1943: The Diffusion of Hybrid Seed Corn in Two Iowa Communities, Rural Sociology 8: 15-24.

Sabatier, Paul A. 1993: Policy Change Over a Decade or More, in: Paul A. Sabatier und Hank C. Jenkins-Smith (Hrsg.), Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach, Boulder (CO) u.a.: Westview Press, S. 13-39.

Savage, Robert L. 1978: Policy Innovativeness as a Trait of American States, Journal of Politics 40: 212-224.

Savage, Robert L. 1985: When a Policy's Time Has Come: Cases of Rapid Policy Diffusion 1983-84, Publius 15: 111-125.

Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, Politische Vierteljahresschrift 26: 323-356.

Scharpf, Fritz W. 1996: Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt, in: Thomas Ellwein, Dieter Grimm, Joachim Jens Hesse und Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 8, Baden-Baden: Nomos, S. 351-377.

Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.: Scriptor Verlag.

Schmeling, Thomas A. 1998: The Diffusion of Legal Innovations. A Re-Examination, Annual Meetings of the American Political Science Association, Boston (MA).

Schmidt, Manfred G. 1990: Soziale Sicherung im Nationenvergleich. Sozialökonomische Gesetzmäßigkeiten und Politik, in: Udo Bermbach, Bernhard Blanke und Carl Böhret (Hrsg.), Spaltungen der Gesellschaft und Zukunft des Sozialstaats, Opladen: Leske + Budrich, S. 113-132.

Senti, Martin 1998: Der Einfluß internationaler Organisationen auf nationale Sozialausgaben: Das Beispiel der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) 1960-1989, Politische Vierteljahresschrift 39: 527-557.

Sharkansky, Ira 1968: Spending in the American States, Chicago (IL): Rand McNally.

Sharkansky, Ira und Richard I. Hofferbert 1969: Dimensions of State Politics, Economics, and Public Policy, American Political Science Review 63: 867-879.

Skocpol, Theda 1992: Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States, Cambridge (MA) und London: Harvard University Press/Belknap.

Skocpol, Theda, Marjorie Abend-Wein, Christopher Howard und Susan Goodrich Lehman 1993: Women's Associations and the Enactment of Mothers' Pensions in the United States, American Political Science Review 87: 686-701.

Soule, Sarah A. und Yvonne Zylan 1997: Runaway Train? The Diffusion of State-Level Reform in ADC/AFDC Eligibility Requirements, 1950-1967, American Journal of Sociology 103: 733-762.

Sparks, Cheryl Logan, Peter R. Walniuk und Theda Skocpol 1995: The Enactment of Mothers' Pensions: Civic Mobilization and Agenda Setting or Benefits of the Ballot? American Political Science Review 89: 710-730.

Starr, Harvey 1991: Democratic Dominos. Diffusion Approaches to the Spread of Democracy in the International System, Journal of Conflict Resolution 35: 356-381.

Stern, Arthur C. 1982: History of Air Pollution Legislation in the United States, Journal of the Air Pollution Control Association 32: 44-61.

Sutherland, Edwin H. 1950: The Diffusion of Sexual Psychopath Laws, American Journal of Sociology 56: 142-148.

U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations 1985: The Question of State Government Capability, Washington D.C.

Valente, Thomas W. 1993: Diffusion of Innovations and Policy Decision-Making, Journal of Communication 43: 30-45.

Valente, Thomas W. 1995: Network Models of the Diffusion of Innovations, Cresskill (NJ): Hampton Press.

Walker, Jack L. 1969: The Diffusion of Innovations Among the American States, American Political Science Review 63: 880-899.

Walker, Jack L. 1973: Comment: Problems in Research on Diffusion of Policy Innovations, American Political Science Review 67: 1186-1191.

Walker, Jack L. 1983: The Origins and Maintenance of Interest Groups in America, American Political Science Review 77: 390-406.

Wallace, David 1995: Environmental Policy and Industrial Innovation. Strategies in Europe, the USA and Japan, London: The Royal Institute of International Affairs.

Weir, Margret 1992: Ideas and Politics of Bounded Innovation, in: Sven Steinmo, Kathleen Thelen und Frank Longstreth (Hrsg.), Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge (MA) u.a.: Cambridge University Press, S. 188-216.

Weir, Margret, Ann Shola Orloff und Theda Skocpol 1988: Understanding American Social Politics, in: dies. (Hrsg.), The Politics of Social Policy in the United States, Princeton (NJ): Princeton University Press, S. 3-27.

Wright, Gerald C., Robert S. Erikson und John P. McIver 1987: Public Opinion and Policy Liberalism in the American States, American Journal of Political Science 31: 980-1001.