

TEXTE

44/2023

Identifizierung und Systematisierung von Einflussfaktoren auf Umweltpolitiktransfer

Kenntnisstand der Forschung zu (Umwelt-)Politiktransfer mit Bezügen zur Transformationsforschung

von

Dr. Julia Teebken, Dr. Klaus Jacob, Giulia Kalt
Freie Universität Berlin

Dirk Arne Heyen, Franziska Wolff, Dr. Dierk Bauknecht, Siddharth Prakash
Öko-Institut, Berlin & Freiburg

Herausgeber:
Umweltbundesamt

TEXTE 44/2023

Ressortforschungsplan des Bundesministerium für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3717 18 101 2
FB001305

Identifizierung und Systematisierung von Einflussfaktoren auf Umweltpolitiktransfer

Kenntnisstand der Forschung zu (Umwelt-)Politiktransfer
mit Bezügen zur Transformationsforschung

von

Dr. Julia Teebken, Dr. Klaus Jacob, Giulia Kalt
Freie Universität Berlin

Dirk Arne Heyen, Dr. Franziska Wolff, Dr. Dierk Bauknecht, Siddharth Prakash
Öko-Institut e.V., Berlin & Freiburg

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie:

Öko-Institut e.V.
Schicklerstr. 5-7
10179 Berlin
Freie Universität Berlin
Innstraße 22
14195 Berlin

Abschlussdatum:

März 2022

Redaktion:

Fachgebiet I 1.2 Internationale Nachhaltigkeitsstrategien, Politik- und Wissenstransfer
Katharina Lenz, Hans-Joachim Hermann

In Zusammenarbeit mit

I 1.1 Grundsatzfragen, Nachhaltigkeitsstrategien und -szenarien, Ressourcenschonung
Daniel Eichhorn

sowie Claudia Kabel (I 1.2), Pia Splanemann (I 1.2, II 1.1), Ralph Wollmann (I 1.2, PB 3)

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Dezember 2023

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autor*innen.

Kurzbeschreibung: Identifizierung und Systematisierung von Einflussfaktoren auf Umweltpolitiktransfer

Weltweit steigt der ökologische Problemdruck, während die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik bislang nur begrenzte Wirksamkeit entfalten konnte. In diesem Kontext können zwischenstaatliche umweltpolitische Beratungs- bzw. Transferprojekte eine zusätzliche Dynamik für eine anspruchsvolle Umweltpolitik erzeugen. Politiktransfer und internationales Politiklernen können dabei helfen, multilaterale Abkommen umzusetzen, nationale Politikprozesse voranzutreiben, umweltpolitische Innovationen zu befähigen und nationale Hemmnisse für Umweltpolitik zu überwinden. In vielen Bereichen und auf unterschiedlichen politischen Ebenen wurde und wird Politiktransfer bereits praktiziert.

Vor diesem Hintergrund bereitet der vorliegende Bericht den Stand der Forschung zu zwischenstaatlichem Politiktransfer und Politiklernen auf. Ziel ist es, Ansatzpunkte für einen verbesserten Umweltpolitiktransfer zu identifizieren. Angesichts des weitreichenden Gestaltungsbedarfs werden auch die Fragen beleuchtet, ob und wie ein Transfer transformativer Politik gelingen kann und wie Umweltpolitik in laufenden Transformationsprozessen gestaltet werden kann. Ergänzend zur Politiktransferforschung werden daher zwei weitere Forschungsstränge ausgewertet, die sich mit Transformationsprozessen beschäftigen. Darüber hinaus fließen Erkenntnisse aus elf Interviews mit Expert*innen ein, die praktische Erfahrungen mit der Förderung und/oder Durchführung von umweltpolitischen Beratungs- bzw. Transferprojekten zwischen Deutschland und anderen Ländern gesammelt haben.

Nach einer kurzen Einführung in das Thema (Kapitel 1) gibt der Bericht in Kapitel 2 einen Überblick über die unterschiedlichen Verständnisse von Politiktransfer und fachverwandten Konzepten (Politikdiffusion, Politikkonvergenz und Politiklernen). Kapitel 3 skizziert zwei Stränge von Transformationsforschung und arbeitet ihre jeweiligen Schnittstellen zum Thema (Umwelt-)Politiktransfer heraus: die Forschung zu postsozialistischen Transformationsprozessen in Mittel- und Osteuropa sowie die Forschung zu Nachhaltigkeitstransformationen. Kapitel 4 analysiert die Gegenstände von Politiktransfer, u.a. Politikziele, Instrumente und Instrumentenbündel (Policy-Mixe), Wissen, Narrative und Diskurse sowie administrative Strukturen und Organisationen. In Kapitel 5 werden Einflussfaktoren dargelegt, die sich fördernd oder hemmend auf (den Erfolg von) Politiktransfer auswirken. Kapitel 6 gewährt einige Einblicke in ausgewählte umweltpolitische Transferinstrumente und -prozesse. Kapitel 7 präsentiert Schlussfolgerungen, die sich aus der Sichtung der – oft relativ abstrakten – Literatur und den gewonnenen Einblicken der Interviews für die konkrete Transferpraxis von Ministerien und nachgeordneten Behörden ergeben.

Abstract: Identification and systematization of factors influencing environmental policy transfer

Worldwide, the pressure of ecological problems is increasing, while environmental and sustainability policies have so far had only limited impact. In this context, intergovernmental environmental policy consultation or transfer projects can generate additional momentum for ambitious environmental policy. Policy transfer and international policy learning can help implement multilateral agreements, advance national policy processes, enable environmental policy innovation, and overcome national barriers to environmental policy. Policy transfer has been and is already being practiced in many areas and at different political levels.

Against this background, this report reviews the state of research on intergovernmental policy transfer and policy learning. The aim is to identify starting points for improved environmental policy transfer. In the context of the complex political requirements for the design of policy transfer processes, the questions of whether and how transfer of transformative policy can

succeed and how environmental policy can be designed in ongoing transition processes are also explored. Therefore and complementing the review of policy transfer literature, two further strands of research are examined, which deal with transition processes. In addition, findings from eleven interviews with experts who have practical experience in funding and/or implementing environmental policy consultation or transfer projects between Germany and other countries are included.

After a brief introduction to the topic (Chapter 1), the report provides an overview of the different understandings of policy transfer and related concepts (policy diffusion, policy convergence, and policy learning) in Chapter 2. Chapter 3 outlines two strands of transition research and elaborates their respective interfaces with the topic of (environmental) policy transfer – research on post-socialist transition processes in Central and Eastern Europe and research on sustainability transitions. Chapter 4 analyzes the objects of policy transfer, including policy goals, instruments and instrument mixes (policy mixes), knowledge, narratives and discourses, as well as administrative structures or organizations. Chapter 5 presents influencing factors that facilitate or impede (the success of) policy transfer. Chapter 6 provides some insights into selected environmental policy transfer instruments and processes. Chapter 7 presents some conclusions that emerge from the review of the – often relatively abstract – literature and from the insights gained from the interviews and that are of relevance for the transfer practice of ministries and of their subordinate authorities.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	9
Tabellenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis.....	10
Zusammenfassung.....	11
Summary	19
1 Einleitung	27
2 Politiktransfer, verwandte Konzepte und Erfolgsverständnis	30
2.1 Was ist „Politiktransfer“? Definitionen und Abgrenzungen	30
2.1.1 Gegenstände von Politiktransfer: Policy, Polity, Politics.....	30
2.1.2 Formen von Politiktransfer (Transfermechanismen)	31
2.1.3 Akteure von Politiktransfer	31
2.1.4 Unterscheidung: Politiktransfer und -diffusion.....	33
2.1.5 Konvergenz	34
2.1.6 Politiklernen	34
2.1.7 Vergleich der Konzepte	36
2.1.8 Erweitertes Verständnis: Verstärkte multidisziplinäre Ausrichtung.....	37
2.1.9 Analyserahmen und neue Wege für Politiktransfer.....	39
2.2 Was ist „erfolgreicher“ Politiktransfer? Unterschiedliche Deutungen.....	41
3 Transformationsbezogene Forschungsstränge und ihre Schnittstellen zum Thema (Umwelt-)Politiktransfer	44
3.1 Forschung zu postsozialistischen Transformationen in Mittel- und Osteuropa und ihre Schnittstellen und möglichen Beiträge zu Politiktransfer	45
3.1.1 Einführung in den Forschungsstrang.....	45
3.1.2 Postsozialistische Transformationen und Politiktransfer im Rahmen von EU- Beitritt oder -Annäherung	47
3.1.3 Zusammenfassung.....	52
3.2 Forschung zu Nachhaltigkeitstransformationen und ihre Schnittstellen und möglichen Beiträge zu Politiktransfer	52
3.2.1 Einführung in den Forschungsstrang und seine Kernkonzepte.....	52
3.2.2 Nachhaltigkeitstransformationen in Schwellen- und Entwicklungsländern	56
3.2.3 Schnittstellen und mögliche Beiträge zu (Umwelt-)Politiktransfer	57
4 Gegenstände von (Umwelt-)Politiktransfer	60

4.1	Politikziele	60
4.2	Politikinstrumente und Policy-Mixe	61
4.2.1	Einzelne Politikinstrumente	61
4.2.2	Instrumentenbündel (Policy-Mixe)	64
4.3	Wissen, Narrative und Diskurse	65
4.4	Administrative Strukturen und Organisationen	67
4.4.1	Administrative Strukturen	67
4.4.2	Organisationen	68
5	Einflussfaktoren auf Politiktransfer und seinen Erfolg	70
5.1	Einflussfaktor Transfergegenstand	70
5.1.1	Politikziele	70
5.1.2	Politikinstrumente	71
5.1.3	Narrative und Diskurse	72
5.1.4	Administrative Strukturen und Organisationen	72
5.2	Einflussfaktor Transfermechanismen und -routen	74
5.2.1	Definitionen und Typen	74
5.2.2	Erfolgsversprechende Transfermechanismen und Transferwegen	77
5.3	Einflussfaktor Kontext, Kapazitäten und Akteurskonstellationen	79
5.3.1	Einflussfaktor Kontext	80
5.3.2	Einflussfaktor Kapazitäten, Motivation und Motive	84
5.3.3	Einflussfaktor Akteurskonstellationen	87
5.4	Einflussfaktor Zeit	93
5.4.1	Gelegenheitsfenster und andere Zeitaspekte	93
5.4.2	Transfergeschwindigkeit	94
5.4.3	Dauer der Zusammenarbeit	95
5.5	Einflussfaktor Projektdesign und -management, Kommunikation und Erfolgskontrolle	95
6	Praktische Einblicke	99
6.1	Erfahrung aus internationalen Programmen	99
6.1.1	Twinning	99
6.1.2	Internationale Klimaschutzinitiative (IKI)	100
6.2	Kurzfallstudien zu Politiktransfer in der Praxis	101

6.2.1	Internationale Klimaschutzinitiative (IKI): Transfer von Politikinstrumenten zu produktbezogenem Umweltschutz nach Südostasien	101
6.2.2	Mechanismen der EU-Politik: Vom Transfer des EEG zum „Energiewende-Transfer“	106
7	Schlussfolgerungen	109
8	Quellenverzeichnis	116

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Analyserahmen für Politiktransfer	40
Abbildung 2:	Elemente eines soziotechnischen Systems (eingebettet im ökologischen System)	53
Abbildung 3:	Mehrebenen-Perspektive auf Transformationsprozesse.....	54
Abbildung 4:	Schematisierte Anwendung der Mehrebenen-Perspektive auf Entwicklungszusammenarbeit zum Ausbau erneuerbarer Energien	59
Abbildung 5:	Verbreitung sogenannter neuer umweltpolitischer Instrumente (NEPIs) in OSZE-Ländern, einschließlich Länder Mittel- und Osteuropas.....	63
Abbildung 6:	Diffusion nationaler Umweltbehörden in den 1970ern und 1980ern	68
Abbildung 7:	Einführungen von Umweltministerien weltweit und internationale Ereignisse.....	73
Abbildung 8:	Kontinuum von Transfermechanismen	75

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vergleich der Konzepte: Politiklernen als übergeordnete Kategorie von Politikdiffusion, Politiktransfer und Politikkonvergenz	36
Tabelle 2:	Internationaler Politiktransfer und nationale Anpassungsstrategien in Transformationsländern (inklusive zentralasiatischen Ländern)	49
Tabelle 3:	Überblick und Beispiele transferierter Umweltpolitikinstrumente	62
Tabelle 4:	Motivation der Akteure und Koordinationsmechanismen	90
Tabelle 5:	Erfolgsfaktoren nach dem Capacity-WORKS-Ansatz der GIZ, betrachtet am Fallbeispiel	103

Abkürzungsverzeichnis

BHP	Beratungshilfeprogramm
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (seit 12/2021: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, BMUV)
EEG	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz)
EU	Europäische Union
EUKI	Europäische Klimaschutzinitiative
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IKI	Internationale Klimaschutzinitiative
MLP	Multi-level perspective (Mehrebenen-Perspektive)
NEPI	New Environmental Policy Instruments (neue umweltpolitische Instrumente)
NGO	Non-governmental organization (Nichtregierungsorganisation)
NPM	New Public Management
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SDGs	Sustainable Development Goals (Ziele für nachhaltige Entwicklung)
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Instrument
UNFCCC	United Framework Convention on Climate Change (Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen)

Zusammenfassung

Der globale ökologische Problemdruck ist enorm und spiegelt sich in Politikdokumenten wie dem Pariser Klimaschutzabkommen und den Zielen für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) wider. Viele Staaten sind auf der Suche nach wirksamen Lösungen, um die Probleme zu bekämpfen und ihren internationalen Verpflichtungen gerecht zu werden. Damit nimmt die Bedeutung von zwischenstaatlichem Politiklernen zu. Politiklernen kann auf unterschiedliche Weise erfolgen, u. a. im Kontext von Politikberatung und Politiktransfer.

Ziel des Berichts ist es, den Stand der Forschung zu zwischenstaatlichem Politiktransfer und Politiklernen aufzubereiten. Es werden Einflussfaktoren identifiziert, die auf den Erfolg von Politiktransfer wirken. Darauf aufbauend werden mögliche Stellschrauben für einen verbesserten Umweltpolitiktransfer herausgearbeitet. Angesichts des weitreichenden Gestaltungsbedarfs werden auch die Fragen beleuchtet, ob und wie ein Transfer transformativer Politik gelingen kann und wie Umweltpolitik in laufenden Transformationsprozessen gestaltet werden kann. Ergänzend werden daher zwei weitere Forschungsstränge ausgewertet, die sich mit Transformationsprozessen beschäftigen. Darüber hinaus wurden elf Interviews mit Expert*innen geführt, die praktische Erfahrungen mit der Förderung und/oder Durchführung von umweltpolitischen Beratungs- bzw. Transferprojekten zwischen Deutschland und anderen Ländern haben.

Kapitel 1: Einleitung

Das erste Kapitel legt die Relevanz und den Hintergrund des Themas dar. In Deutschland wird Umweltpolitiktransfer auf vielfältige Weise unterstützt, u. a. im Rahmen der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI), der Europäischen Klimaschutzinitiative (EUKI), des Beratungshilfeprogramms (BHP), weiterer Programme der politischen Zusammenarbeit sowie als Teil von internationalen Politikprozessen. Allerdings sind die Kapazitäten oft knapp. Sie sollten daher so effizient wie möglich eingesetzt werden und auf bisherigen Erfahrungen aufbauen. Das Einleitungskapitel präsentiert vor diesem Hintergrund die Kernanliegen des Berichts und gibt eine kurze Einführung in den Begriff des Politiktransfers.

Unter Politiktransfer wird im engeren Sinne die intentionale Übertragung bzw. Annahme von politischen Ideen, Konzepten und Praktiken aus einem politischen Umfeld in ein anderes politisches Umfeld verstanden. Dieses enge Verständnis fokussiert oftmals auf den zwischenstaatlichen Transfer auf nationaler Ebene (in der Regel in eine Richtung). Im weiteren Sinne wird Politiktransfer als **gegenseitiger Lernprozess** verstanden, der auf unterschiedlichen Verwaltungs- oder Governance-Ebenen stattfindet, bei dem Perspektiven ausgetauscht werden und als dessen Ergebnis sich Politiken über Grenzen hinweg verbreiten. Wir legen in diesem Bericht dieses **erweiterte Verständnis** zu Grunde und definieren Politiktransfer als zwischenstaatlichen Prozess, der in mehrere Richtungen wirkt und der in all seinen Facetten auch unbeabsichtigt bzw. ungeplant sein kann.

Kapitel 2: Politiktransfer, verwandte Konzepte und Erfolgsverständnis

Das zweite Kapitel gibt einen Überblick über den Ursprung des Politiktransferkonzepts, verwandte Konzepte sowie das Erfolgsverständnis, das bei einer Evaluierung von Beratungs- bzw. Transferprojekten zu berücksichtigen ist. In Kapitel 2.1 wird zunächst auf die Gegenstände von Politiktransfer eingegangen. Dabei werden die drei Dimensionen von Politik berücksichtigt, die innerhalb der Politikwissenschaft unterschieden werden: Policy, Polity und Politics. Politik hat demnach eine inhaltliche (**Policy**), eine institutionelle (**Polity**) und eine Prozess- und Machtdimension (**Politics**). Diese drei Dimensionen stehen in enger Wechselwirkung. Es werden kurz die unterschiedlichen Formen des Transfers (**freiwillige, semi-freiwillige und**

erzwungene Transfermechanismen) und einige **Akteurstypen** (Transferagent*innen, transferierende Akteure und Netzwerke) erläutert. Darauf folgend werden die unterschiedlichen Verständnisse von Politiktransfer und fachverwandter Konzepte (Politikdiffusion, Politikkonvergenz und Politiklernen) dargelegt.

Die Politiktransferforschung ist vergleichsweise jung und wurde in Abgrenzung zur Politikdiffusionsforschung entwickelt. Die **Politikdiffusionsforschung** beschäftigt sich mit der Ausbreitung von Instrumenten, Institutionen und Umweltinnovationen. Im Gegensatz zur Politikdiffusionsforschung fokussiert die **Politiktransferforschung** stärker die Gegenstände, Prozesse und die dazugehörigen Mechanismen des Transfers. Die Literatur der beiden Forschungszweige zu Politikdiffusion und Politiktransfer überlappt jedoch stark; eine strikte Trennung ist daher nicht möglich und erscheint auch nicht sinnvoll. Auch die Politikdiffusionsforschung fokussiert auf Prozesse; sie ist im Gegensatz zur Politiktransferforschung aber stärker an der Makroebene interessiert, im Sinne allgemeingültiger Übernahmestrukturen und -sequenzen. Demgegenüber untersucht die **Politikkonvergenzforschung** stärker Politikergebnisse. Konvergenz beschreibt demnach den Zustand, in dem sich Politik in zwei oder mehr Ländern im Laufe der Zeit angleicht. Im Fokus steht die Zu- oder Abnahme der Ähnlichkeit (nationaler) Politiken. **Politiklernen** wiederum bezieht sich auf die Praxis des transnationalen Politiklernens und wird in der Literatur auch als übergeordnete Kategorie diskutiert, die quer zu Politikdiffusion, Politiktransfer und Politikkonvergenz verläuft.

Kapitel 2.2 widmet sich der Frage, wann Politiktransfer als erfolgreich gelten kann. Angelehnt an die Politiktransferforschung sowie Marsh und McConnell (2010) wird „Erfolg“ zum einen auf die Wirkungen von Politik auf den drei Ebenen **Policy-Output**, **Policy-Outcome** und **Policy-Impact** bezogen. Zum anderen wird unterschieden zwischen **Prozesserfolg**, **programmatischem Erfolg** und **politischem Erfolg**. Es wird darauf verwiesen, dass zwischen dem Transferprozess und dem Transfererfolg Zusammenhänge bestehen. Die durchgeführten Interviews machten deutlich, dass Erfolg im Politiktransferkontext oftmals sehr unterschiedlich definiert wird. Das Kapitel stellt zentrale Forschungsfragen vor, die helfen sollen, den Erfolg von Politiktransfer sichtbar zu machen. Es weist außerdem auf Probleme hin, Änderungen einem spezifischen Einflussfaktor ursächlich zuzuordnen (**Problem der kausalen Attribution**), und auf Herausforderungen projektspezifischer **Erfolgskontrolle**.

Kapitel 3: Transformationsbezogene Forschungsstränge und ihre Schnittstellen zum Thema (Umwelt-)Politiktransfer

In Ergänzung zur Politiktransferliteratur skizziert Kapitel 3 Forschungsstränge, die sich mit Transformationsprozessen – d. h. mit grundlegendem gesellschaftlichen Wandel – beschäftigen und arbeiten ihre jeweiligen Schnittstellen zum Thema (Umwelt-)Politiktransfer heraus. Da auch Politiktransfer immer etwas mit Wandel zu tun hat, können diese Forschungsstränge interessante Einblicke insbesondere zu den Einflussfaktoren auf (politische) Veränderungsprozesse bieten. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob Transfer auch von transformationsorientierter Politik gelingen kann und welche Rolle die Bedingungen von Transformationsprozessen im Partnerland für Politiktransfer spielen.

Kapitel 3.1 widmet sich der **Forschung zu postsozialistischen Transformationen** mit einem Fokus auf die Länder Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens. Dabei handelt es sich um einen nur schwer abgrenzbaren Forschungsstrang, der sich aus Beiträgen unterschiedlicher Forschungsrichtungen (u. a. Politik-, Sozial- und Kulturwissenschaften) speist. Im Rahmen dieses Berichts wird nicht vertiefend auf die unterschiedlichen Diskurse zu postsozialistischen Transformationen eingegangen. Insofern der Begriff „postsozialistisch“ in diesem Bericht verwendet wird, so soll er als sachlicher Bezugsrahmen für die Nachwirkungen

einer gemeinsamen staatssozialistischen Vergangenheit dienen. Wir verwenden den Begriff „postsozialistisch“ daher in einem nicht-normativen Sinne. Festhalten lässt sich, dass ein expliziter Fokus auf Politiktransfer in der untersuchten Forschung zu postsozialistischen Transformationen nur eine untergeordnete Rolle spielt. Transformationsprozesse sind in den betreffenden Regionen weiterhin in Gang. Dabei überlappen sich u. a. postsozialistische, demokratische, teils wieder autoritäre und umweltpolitisch notwendige Transformationen. Nicht zuletzt trifft die sozialräumliche Differenzierung, die wir im Kontext von Politiktransfer bedenken müssen, auch auf postsozialistische Kontexte zu. Auch hier sind wir mit Tendenzen der Globalisierung und Lokalisierung (Rückzug ins Lokale) konfrontiert, die urbane und lokale Transformationsprozesse stärker in den Fokus rücken und Politiktransfer beeinflussen.

Postsozialistische Kontexte unterscheiden sich von Land zu Land und auch von Politikfeld zu Politikfeld. Beitrittsprozesse zur Europäischen Union (EU) können einen wichtigen Kontextfaktor und eine Motivation für die Übernahme umweltpolitischer Praktiken darstellen. In einigen Transformationsländern förderten sie Umweltpolitiktransferprozesse. Auf diesen Aspekt wird auch in Kapitel 5.3 zum Einflussfaktor Kontext, Kapazitäten und Akteurskonstellationen knapp eingegangen. Deutlich wird ebenfalls, dass Mechanismen der Konditionalität in Transformationsländern unterschiedlich wirken; über die Jahre wurden sie aufgeweicht. Die Literatur zu postsozialistischen Transformationen betont die Bedeutung von Zeit und die Notwendigkeit, unterschiedliche Phasen von Transformationen für einen gezielten Einsatz von Transfermechanismen zu bedenken.

Aus Perspektive der befragten Praktiker*innen kann Politiktransfer nur bedingt zu weitergehenden Transformationsprozessen beitragen. Transfer sollte nicht als alleiniger Treiber, sondern vielmehr als Katalysator für Transformationen fungieren, der anschiebt und neue Perspektiven eröffnet.

Kapitel 3.2 betrachtet die Schnittstellen der **Forschung zu Nachhaltigkeitstransformationen** (*sustainability transitions*) mit der Forschung und Praxis zwischenstaatlichen Politiktransfers. Nach einer kurzen Einführung in den Forschungsstrang und seine Kernkonzepte geht das Kapitel auf Erkenntnisse zu Nachhaltigkeitstransformationen und ihren Ausgangsbedingungen speziell in Schwellen- und Entwicklungsländern ein. Das Thema Politiktransfer (im Gegensatz zu eher technologieorientierter Entwicklungszusammenarbeit) wurde in der Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen bislang fast völlig vernachlässigt. Das Kapitel skizziert abschließend, wie sich diese Literatur und die Politiktransferforschung (und -praxis) in Zukunft stärker bereichern können.

Kapitel 4: Gegenstände von (Umwelt-)Politiktransfer

Kapitel 4 analysiert Gegenstände von Politiktransfer, wie politische Ziele, Instrumente und Instrumentenbündel (Policy-Mixe), Wissen, Narrative und Diskurse sowie administrative Strukturen und Organisationen. Dabei bauen wir auf dem erweiterten Verständnis von Politiktransfer entlang der drei Dimensionen von Politik (Policy, Polity, Politics) auf. Vor dem Hintergrund des Projektziels, den internationalen Umweltpolitiktransfer zu unterstützen, fokussieren wir im Bericht v. a. auf staatliche Policies.

In Kapitel 4.1 bis 4.3 gehen wir insbesondere auf Umweltpolitiktransfer ein – mit einem Fokus auf Zielen, Politikinstrumenten sowie Narrativen und Diskursen als Transfergegenständen. Grundsätzlich sind die Ausarbeitung und Beschlussfassung von **Zielen** (Kapitel 4.1) eine zentrale Aufgabe der Umweltpolitik. Ziele sind die Grundlage für umweltpolitische Instrumente und Maßnahmen. Sie können – soweit sie auch die Zuständigkeit anderer Ressorts oder Ebenen betreffen – auch als Managementinstrument entwickelt und genutzt werden.

Unterschieden werden in dem Kapitel:

- ▶ Umweltmengenziele (zu Ressourcenverbräuchen und Emissionen),
- ▶ Umweltqualitätsziele (zum Umweltzustand, z. B. Luftqualität),
- ▶ Umwelthandlungsziele (zu Verhaltensweisen oder zur Nutzung von Umwelttechnologien).

Politische Ziele sind Gegenstand kontroverser Auseinandersetzungen und von Kompromissen gekennzeichnet. Im Ergebnis werden deshalb oft ambivalente Ziele vereinbart. Um als Managementinstrument nutzbar zu sein, wird gemeinhin eine „SMART“-e Ausformulierung von Zielen empfohlen, d. h. Ziele sollen **s**pezifisch, **m**essbar, **e**rreichbar (**a**chievable), **r**elevant und **t**erminiert sein.

Auch bei **Instrumenten** (Kapitel 4.2) lassen sich verschiedene Typen unterscheiden. Eine weit verbreitete Typologie unterscheidet nach Interventionstiefe zwischen „weichen“ und „harten“ Politikinstrumenten. „Weiche“ Politikinstrumente sind bspw. informatorische Instrumente, wie Umweltzeichen und Verbraucherinformationen, oder prozedurale Instrumente, wie Runde Tische und Strategische Umweltprüfungen. „Harte“ Instrumente umfassen das Ordnungsrecht (z. B. Gebote, Verbote, Grenzwerte) und ökonomische Anreizinstrumente (insbesondere negative Anreize, wie Abgaben oder Haftungsinstrumente, aber auch Emissionshandelssysteme). Politikinstrumenten ähnlich können auch **Verfahren der Politikentwicklung** Gegenstand von Beratung bzw. Transfer sein. Beispiele sind Verfahren zur Evidenzbasierung von Umweltpolitik wie Folgenabschätzungen (*impact assessments*) oder Verfahren zur Integration von Umweltanliegen in andere Politikfelder. Eine umfangreiche Literatur existiert mittlerweile zu Transfer und Diffusion von Instrumenten zur Förderung erneuerbarer Energien. Anknüpfend an die Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen verweist das Kapitel auf Instrumente zur Förderung sozialer Innovationen und Instrumente zur sozialverträglichen Gestaltung von ökologisch bedingten Strukturwandel- und insbesondere Exnovationsprozessen, also dem Ausstieg aus nicht-nachhaltigen Strukturen und Technologien.

Die Kombination von Politikinstrumenten wird als Instrumentenbündel, Instrumentenmix oder **Policy-Mix** bezeichnet. Der Entwicklung und Betrachtung von Instrumentenbündeln liegt die Überlegung zugrunde, dass die Zielgruppen und Herausforderungen von Umwelthandeln vielfältig sind und sich bei technischen Lösungen unterschiedliche Innovationsphasen ergeben. Verschiedene Politikinstrumente können gebündelt werden, um verschiedene Problemursachen wirksam zu adressieren. Der Transfer von Instrumentenbündeln bzw. Policy-Mixen wird empirisch jedoch wenig erforscht.

Neben dem klassischen Verständnis eines Transfers von Policies oder Polities hat sich eine umfangreiche Literatur im Bereich **Wissensgenerierung und -transfer** (Kapitel 4.3) entwickelt. Der Transfer von Wissen wird hierbei als „weiche Politiksteuerung“ verstanden. Für den Wissenstransfer können verschiedene Wissensarten relevant sein:

- ▶ technisches/fachliches Problemwissen,
- ▶ regulierungs-/instrumentenspezifisches Politik- bzw. Lösungswissen,
- ▶ Methodenwissen bzw. methodische Analysefertigkeiten (etwa Modellierung und Szenarioentwicklung) zur wissenschaftlichen Untermauerung von erwartbaren Wirkungen, einschließlich dem potenziellen Nutzen, umweltpolitischer Maßnahmen,
- ▶ Prozesswissen und strategische Beratung mit Blick auf eine politische Durchsetzung im Partnerland, etwa bzgl. Akteurseinbindung oder Betonung von Synergien mit ökonomischen und sozialen Zielen im Diskurs.

Darüber hinaus können auch Ideen, Ideologien und Rechtfertigungen, Wahrnehmungen und Einstellungen (oftmals unabhängig von staatlichen Strukturen) transferiert werden bzw. zumindest diffundieren. Weil **Narrative** kultur- und kontextabhängig und nur begrenzt gestaltbar sind, eignen sie (und erst recht umfassendere **Diskurse**) sich nur bedingt dafür, Gegenstand eines intentionalen Politiktransfers zu sein. Allerdings lässt sich die Diffusion von Narrativen und Diskursen beobachten – vielfach getragen von nicht-staatlichen Akteuren und internationalen Organisationen.

Kapitel 4.4 widmet sich dem Transfer von **administrativen Strukturen und Organisationen** – beides Aspekte von Polity. Da die Forschung bisher kaum auf umweltspezifische Politics fokussiert, wird der Analyserahmen auch für nicht-umweltspezifische Gegenstände geöffnet. In Kapitel 4.4 betrachten wir insbesondere den Bereich der Daseinsvorsorge und den Transfer dazugehöriger administrativer Strukturen. Im Anschluss daran wird auf die Diffusion nationaler Umweltbehörden und -organisationen eingegangen, die in Ländern Mittel- und Osteuropas verstärkt zwischen 1989 und 1994 beobachtet wurde. Es wird angemerkt, dass ein Wandel organisationaler Strukturen immer auch mit einem Wandel institutioneller Logiken, Leitbilder und Ziele korrespondiert.

Kapitel 5: Einflussfaktoren auf Politiktransfer und seinen Erfolg

In Kapitel 5 werden Einflussfaktoren dargelegt, die sich fördernd oder hemmend auf (den Erfolg von) Politiktransfer auswirken. Auf der Analyse theoretischer und empirischer Literatur basierend, haben wir Einflussfaktoren zusammengefasst und wie folgt kategorisiert: Transfergegenstand (Kapitel 5.1), Transfermechanismen und -routen (Kapitel 5.2), Kontext, Kapazitäten und Akteurskonstellationen (Kapitel 5.3), Zeit (Kapitel 5.4) sowie Projektdesign und -management, Kommunikation und Erfolgskontrolle (Kapitel 5.5). Die Einflussfaktoren sind nicht strikt voneinander trennbar. Die grundsätzliche Annahme ist, dass sich der Erfolg oder Misserfolg von Politiktransfer nicht allein durch einen einzelnen Einflussfaktor erklären lässt. Im gesamten Kapitel werden Erkenntnisse aus den Beständen der Forschungsliteratur zu Politiktransfer, zu Transformationsprozessen und aus den Interviews integriert.

Kapitel 5.1 baut auf der deskriptiven Beschreibung der **Transfergegenstände** in Kapitel 4 auf. In Kapitel 5.1 werden die Besonderheiten und Herausforderungen der vorgestellten Gegenstände für ihre Transferierbarkeit diskutiert. Als Teil der Policy-Dimension werden Politikziele, Politikinstrumente und Narrative als mögliche kausale Einflussfaktoren für den Erfolg von Transfer betrachtet. Als Teil der Polity-Dimension werden formelle Strukturen und Umweltorganisationen als Einflussfaktoren untersucht. Im Einklang mit der Literatur lautet die Arbeitshypothese des Kapitels: Transfer ist gegenstandsspezifisch, d. h. bestimmte Gegenstände sind leichter transferierbar als andere.

Kapitel 5.2 widmet sich dem Einflussfaktor unterschiedlicher **Transfermechanismen**, die in der Politiktransferliteratur einen prominenten Platz einnehmen. Dazu werden erneut die unterschiedlichen Mechanismen und Definitionen kurz vorgestellt (freiwillig, semi-freiwillig und erzwungen). Die zentrale Forschungsfrage in Bezug auf Transfermechanismen lautet: Wie hat der Transfer stattgefunden? Es wird zwischen Transfermechanismen, -mustern und -routen unterschieden. Transfermechanismen im engeren Sinne beziehen sich auf die Art des Transfers und/oder Adoptionsmechanismen im Transferprozess. Im Anschluss werden Transfermethoden analysiert. Es wird darauf verwiesen, dass erzwungene und konditionale Formen des Transfers oftmals zu eher unvollständigem oder rein formellem Transfer führen. Der Kapazitätsaufbau vor Ort und die Anpassung von Lösungen an die lokalen Kontexte werden als wichtige Grundlage für Politiktransfer hervorgehoben. Der Politiktransfer des EU-*Acquis Communautaire* lässt sich als Sonderfall bezeichnen. Prozesse gegenseitigen Lernens werden als wichtigster Mechanismus

und Ausgangsvoraussetzung für Politiktransfer identifiziert, der bzw. die durch weitere Faktoren begünstigt werden kann.

Kapitel 5.3 widmet sich den Einflussfaktoren Kontext, Kapazitäten und Akteurskonstellationen. Grob definiert können Kontexte als übergeordnete Rahmenbedingungen verstanden werden. Kapazitäten wiederum sind ein Teilaspekt von Kontexten. Sie beziehen sich hier auf den politisch-administrativen Kontext und auf die Fähigkeit, Transfer mit unterschiedlichen Mitteln zu initiieren und durchzuführen. Dies umschließt etwa personelle, finanzielle oder politische Ressourcen sowie den Rückhalt in der Bevölkerung. Akteurskonstellationen sind ebenfalls eine wichtige Teilmenge von Kontexten. Die Kontextteilmengen sind nicht voneinander trennbar und bedingen sich gegenseitig.

In Kapitel 5.3.1 werden unterschiedliche Facetten von **Kontexten** differenziert. Kontexte im Partnerland umfassen **ökologische, kulturelle, institutionelle, sozioökonomische und soziotechnische Rahmenbedingungen**. EU-Erweiterungsprozesse können als ein wichtiger Kontextfaktor verstanden werden, der die Motivation der jeweiligen Partnerländer, sich an Politiktransferprogrammen zu beteiligen, in der Vergangenheit geprägt hat. Insgesamt wird der **Instrumentenkompatibilität** mit dem Partnerland sowie unterschiedlichen Mechanismen von Umweltpolitiktransfer, die auf die nationalen Charakteristika des Partnerlandes eingehen, eine maßgebliche Rolle zugeschrieben. So sind Institutionen und Instrumente, die sich gut in die Kontexte und institutionellen Gefüge des Partnerlandes „integrieren, statt es in Frage zu stellen, leichter transferierbar als solche, die massiv in das bestehende System eingreifen“ (Jacob und Bär 2014, S. 8). Im Kontext administrativer Innovationen wird der Rolle internationaler Organisationen wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), aber auch politischen und kulturellen Faktoren eine Bedeutung beigemessen. Es wird geschlossen, dass es die politischen und kulturellen Faktoren sind, die einen größeren Einfluss auf Transfer ausüben. Gleichzeitig spielt die Art und Weise, wie Ideen in den, z. B. europäischen, Kontext übersetzt wurden, d. h. die Transfermechanismen, eine Rolle zuzüglich zu dem Transfergegenstand selbst. Ein gutes Verständnis des politischen und soziotechnischen Kontexts eines Partnerlands und auch eine gewisse Anpassung an diesen scheint somit auch für den Erfolg von Politiktransfer wichtig. Der zu transferierende Politikansatz müsse zum Problem, den Rahmenbedingungen und den aktuellen politischen Interessen und Prioritäten im Partnerland passen.

Kapazitäten können, wie Akteure auch, als Teilmenge von Kontextbedingungen verstanden werden. Sie sind aber ein spezifischer Einflussfaktor, der sich in engerem Sinne auf den politisch-administrativen Rahmen bezieht. In Kapitel 5.3.2 werden zwei Perspektiven auf Kapazitäten unterschieden: Die statische Perspektive auf Transfer analysiert, welche Kapazitäten vor Ort vorhanden sind und welche Motivation für den Politiktransfer im Partnerland besteht. Die dynamische Perspektive widmet sich dem Aufbau institutioneller Kapazitäten und politischer Ressourcen sowie der Bereitstellung und Nutzung von Wissen über Politiken für Politiklernen.

Kapitel 5.3.3 widmet sich **Akteuren und Akteurskonstellationen** als ein zentraler Einflussfaktor in Politiktransferprozessen. Akteure beziehen sich nicht nur auf nationale politisch-administrative Akteure und Konstellationen. Vielmehr umfassen sie auch solche, die darüberhinausgehend starken Einfluss ausüben, wie etwa supranationale Organisationen oder Nichtregierungsakteure. In diesem Kapitel wird auch auf die **Motivation** von Akteuren eingegangen. Der Aufbau von **Mechanismen zur Interaktion und Kooperation** unterschiedlicher Transferakteure (Prozessgestaltung) beeinflusst Politiktransferprozesse wesentlich. So nehmen nicht nur Netzwerke, Kooperationen und Beziehungen zwischen Akteuren selbst eine wichtige Rolle für Politiktransfer ein, sondern ebenso Prozesse der Netzwerkbildung und Organisation. Einige Akteure sind empfänglicher für Transfer als andere.

Gleichzeitig können sich Transfermotivation und -motive im Laufe des Transferprozesses wandeln. Der Aspekt der Freiwilligkeit und des selbstbestimmten Transfers, d. h. des nicht extern aufgeladenen Transfers, spielt für die Motivation eine entscheidende Rolle. Unterschiedliche Akteure sind in Politiktransferprozesse involviert und so ist das Resultat von Politiktransferprozessen auch immer ein Ergebnis unterschiedlicher Motivation. Die Art und Weise, wie Akteure koordiniert werden, wird als „Koordinationsmechanismus“ bezeichnet. Mögliche Mechanismen sind bspw. Zwang, internationale Harmonisierung, Wettbewerb oder transnationale Kommunikation. Mithilfe von Koordinationsmechanismen können unterschiedliche Motivationen und Transfermotive in Einklang gebracht werden. Unterschiedliche Mechanismen der Handlungskoordination werden als Treiber von Politiktransfer verstanden und überlappen zugleich stark mit Transfermechanismen. Ein zentraler Begriff in den geführten Interviews war jener der „ownership“, die Akteure im Partnerland aufweisen müssten. Als weitere Einflussfaktoren wurden personelle Kontinuität in den Verwaltungen, die mal mehr, mal weniger gegeben sein kann, und davon auch beeinflusst das Vertrauen zwischen Akteuren genannt. Mit Blick auf transformationswillige Akteurskoalitionen sensibilisiert das Konzept „transformative Umweltpolitik“ für die Vernetzung und Kooperation mit „neuen Bündnispartner*innen“, also Akteuren, die bislang nicht zu den umweltpolitischen („Standard-“)Gesprächs- und Kooperationspartner*innen gehörten und die andere Kernmotive haben.

Kapitel 5.4 geht auf unterschiedliche **Zeitaspekte** ein, die eine Rolle für politische Prozesse und auch für Politiktransfer spielen. In diesem Kapitel zeigen wir skizzenhaft auf, wie Politiktransfer mit Zeit zusammenhängt. Dabei geht es zum einen um Zeitpunkte – z. B. gute und schlechte Zeitpunkte für Transfer – und um Zeitgestaltung (*timing*). Letzteres umfasst auch die Nutzung von **Gelegenheitsfenstern** für Transfer. Danach gehen wir kurz darauf ein, welche Faktoren die **Geschwindigkeit** von Politiktransfer beeinflussen und welche Rolle Dauer und Dynamiken, einschließlich der zeitlichen Perspektive der geplanten Zusammenarbeit, für Politiktransfer spielen können. In der Politiktransferforschung wurden Zeitaspekte in den letzten 20 Jahren vernachlässigt. Jedoch ergaben Interviews, dass eine **langfristige Zusammenarbeit** und Verstetigung von Beratungs- bzw. Transferprojekten das partnerschaftliche Vertrauen stärken und die Chancen für tiefgreifendere Transferergebnisse im Partnerland erhöhen können.

Die Politiktransferforschung geht jenseits der Frage der Konditionalität und des Zwangs wenig detailliert auf den Transferprozess ein. Wie ein Beratungs- bzw. Transferprojekt gestaltet und gesteuert wird, wie Kommunikation und Erfolgskontrolle gestaltet werden, wird in der wissenschaftlichen Literatur eher indirekt adressiert (z. B. über den Verweis auf die Rolle von Kontextfaktoren). Vor diesem Hintergrund widmet sich Kapitel 5.5 den Einflussfaktoren **Projektdesign und -management, Kommunikation und Erfolgskontrolle**. Dazu zählen folgende Aspekte, die im Kapitel reflektiert werden: **Nachfrage- und Partnerlandorientierung** (Interessen, Agenda und Bestrebungen des Partnerlands berücksichtigen), **Planung und Vorbereitung**, Identifikation, Einbindung und „ownership“ **zentraler Akteure**, Interaktion auf **Augenhöhe, Akzeptanz und Vertrauen, Wissensmanagement, flexibles Projektdesign und -budget, Institutionalisierung der Zusammenarbeit**, Kommunikation sowie Erfolgskontrolle. Das Kapitel endet mit einem Hinweis auf mögliche Methoden, Formate und Tools für erfolgreiches Projektmanagement und einige Tools, die für die Erfolgskontrolle nützlich sein können.

Kapitel 6: Praktische Einblicke

Kapitel 6 gewährt einige Einblicke in ausgewählte umweltpolitische Transferinstrumente und -prozesse. Kapitel 6.1 stellt Beispiele internationaler Transferinstrumente vor. Kapitel 6.1.1 widmet sich **Twinning**, einem Instrument, das 1998 durch die Europäische Kommission

geschaffen wurde und dessen Ziel es ist, mithilfe von Verwaltungspartnerschaften in EU-Beitrittskandidatenländern, in potentiellen Beitrittskandidatenländern und in Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik (seit 2020 auch der EU-Entwicklungszusammenarbeit) Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung aufzubauen und Strukturen zu schaffen, die im Einklang mit der EU-Verwaltungspraxis sind („*Peer-to-peer*“-Ansatz). Eine Evaluation machte deutlich, dass Twinning-Projekte von einer starken interventionistischen Logik und obligatorischen Ergebnissen und Aktivitäten geprägt waren. Lerneffekte führten dazu, dass bestimmte Kontextbedingungen, wie z. B. Pfadabhängigkeiten, zunehmend stärker berücksichtigt wurden. Im Kapitel 6.1.2 wird kurz auf Erfahrungen mit der **Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI)** eingegangen. Das Kernziel der IKI ist es, klimarelevante Vorhaben auf internationaler Ebene zu unterstützen. Aktuell werden bis zu 600 Vorhaben weltweit gefördert. Evaluierungen des Instruments aus den Jahren 2008 und 2009 fallen positiv aus und bescheinigen, dass die Projekte signifikant zum Klimaschutz und zur Steigerung der Anpassungsfähigkeit beitrugen. Abschließend geht das Kapitel auf einige Empfehlungen ein, die formuliert wurden, um die IKI weiterzuentwickeln.

Darauffolgend beinhaltet Kapitel 6.2 zwei **Kurzfallstudien** zur Praxis von Politiktransfer im Kontext von zwei Themenfeldern: dem produktbezogenen Umweltschutz und der Förderung erneuerbarer Energien. Der erste Fall bietet spezifische Einblicke in die Durchführung von IKI-Projekten zur Einführung von Umweltzeichen (Produkt-Labels) und daran orientierter umweltfreundlicher öffentlicher Beschaffung in Südostasien. In der Projektkommunikation sowie bei der Gestaltung von Projektaktivitäten in den Partnerländern wurde großer Wert daraufgelegt, dass das gegenseitige Lernen im Vordergrund steht und die Partnerländer in Südostasien ihre Entwicklungspfade nach eigenen kulturellen und sozioökonomischen Gegebenheiten selbst bestimmen. Somit spielten bei der Kriterienentwicklung die Kapazitäten und Teilnahmemöglichkeiten für die einheimische Industrie eine entscheidende Rolle. Die Partizipation und der Lerneffekt bei der Kriterienentwicklung trugen dazu bei, Kompetenzen in den Partnerländern in diesem Bereich aufzubauen.

Die zweite Fallstudie bezieht sich auf die Ausbreitung des deutschen Modells der festen Einspeisevergütung für erneuerbare Energien innerhalb Europas. Die Fallstudie betrachtet insbesondere den Einfluss von nationalen Kontextfaktoren und einer daran angepassten Ausgestaltung auf den Erfolg des Instruments. So können sich Anpassungsbedarfe aus der jeweiligen Organisation des Stromsystems oder auch aus generellen Verwaltungsverfahren in dem jeweiligen Land ergeben. Anpassungen bedeuten zwar einen Mehraufwand, sie können aber die Effektivität erhöhen und letztlich auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis verbessern.

Kapitel 7: Schlussfolgerungen

In Kapitel 7 ziehen wir einige Schlussfolgerungen, die sich aus der Sichtung der – oft relativ abstrakten – Literatur und den gewonnenen Einblicken der Interviews für die konkrete Transferpraxis von Ministerien und nachgeordneten Behörden ergeben. Dazu zählen kurze Einblicke in die berücksichtigten Literaturbestände sowie zusammenfassende Informationen zu Begriff, Verständnis, Funktion, Erfolgsdefinitionen, Gegenständen und Akteuren von Politiktransfer. Anschließend werden die unterschiedlichen Einflussfaktoren auf Politiktransfer kurz vorgestellt. Das Kapitel endet mit Forschungsbedarfen für die Umweltpolitiktransferforschung.

Ergänzend zu diesem Bericht wurde eine **Handreichung** verfasst, die zentrale Erkenntnisse dieses Berichts sowie Rückmeldungen aus einem Fachgespräch knapp und praxisorientiert aufbereitet (Teebken et al. 2022).

Summary

The global ecological challenges are enormous. This is reflected in policy documents such as the Paris Agreement and the Sustainable Development Goals (SDGs). Many countries are searching for effective solutions to combat the problems and meet their international obligations. Thus, the importance of intergovernmental policy learning (or ‘lesson- drawing’) is increasing. Policy learning can occur in a variety of ways, including in the context of policy consultation and policy transfer.

The core objective of this report is to review the current state of research on intergovernmental policy transfer and policy learning in order to identify factors that influence the success of policy transfer. On the basis of the literature review, possible adjusting screws for improved environmental policy transfer are identified. In the context of the complex political requirements for the design of policy transfer processes, the questions of whether and how transfer of transformative policy can succeed and how environmental policy can be designed in ongoing transition processes are also explored. Therefore, two further branches of research dealing with transition processes are evaluated. In addition, interviews were conducted with eleven experts who have practical experience in funding and/or implementing environmental policy consultation or transfer projects between Germany and other countries.

Chapter 1: Introduction

The first chapter sets out the relevance and background of the topic. In Germany, environmental policy transfer is supported in a variety of ways, including in the framework of the International Climate Initiative (Internationale Klimaschutzinitiative, IKI), the European Climate Initiative (Europäische Klimaschutzinitiative, EUKI), the Advisory Assistance Programme (AAP), other policy cooperation programs, and as part of international policy processes. However, capacities are often scarce and should therefore be used as efficiently as possible and build on previous experience. Against this background, the introductory chapter presents the core objectives of the report and provides a brief introduction to the concept of policy transfer.

In a narrow sense, policy transfer refers to the intentional transfer or adoption of policy ideas, concepts, and practices from one policy environment to another policy environment. This narrow understanding often focuses on intergovernmental transfer at the national level (usually in one direction). In a broader sense, policy transfer is understood as a **mutual learning process** that occurs at different levels of administration or governance. This understanding implies an exchange of different perspectives and, as a result, the spread of policies across borders. We base this report on this **broader understanding** and define policy transfer as an intergovernmental process that operates in multiple directions and that, in all its facets, can also be unintended or unplanned.

Chapter 2: Policy transfer, related concepts and understanding of success

The second chapter provides an overview of the origins of the policy transfer concept and related concepts. It also introduces an understanding of success of policy transfer, which can be helpful for evaluating consultation or transfer projects. Chapter 2.1 first presents the objects of policy transfer against the background of the three common political science dimensions of politics: policy, polity and politics. Accordingly, politics has a content dimension (**policy**), an institutional dimension (**polity**) and a process and power dimension (**politics**). These three dimensions are closely interrelated. In the following, the different forms of transfer (**voluntary, semi-voluntary and forced transfer mechanisms**) and some **types of actors** (transfer agents, transferring actors, and networks) are briefly looked at. Subsequently, the different

understandings of policy transfer and its related concepts (policy diffusion, policy convergence and policy learning) are outlined.

Policy transfer research is comparatively young and was developed in distinction to policy diffusion research. **Policy diffusion research** is concerned with the spread of instruments, institutions and environmental innovations. In contrast to policy diffusion research, **research on policy transfer** has a greater focus on the objects, processes, and associated mechanisms of transfer. However, the literature of the two research strands on policy diffusion and policy transfer strongly overlaps and a strict separation is not possible and does not appear meaningful. Policy diffusion research also focuses on processes, but in contrast to policy transfer research, it concentrates on the macro level in the sense of general adoption patterns and sequences. **Policy convergence research**, on the other hand, focuses more on policy outcomes. Convergence thus describes the state, in which policies in two or more countries converge over time. The focus is on the increase or decrease in the similarity of (national) policies. **Policy learning**, in turn, refers to the practice of transnational policy learning and is also discussed as an overarching category to policy transfer, policy diffusion, and policy convergence.

Chapter 2.2 is devoted to the question of when policy transfer can be considered successful. Based on policy transfer research and in line with Marsh and McConnell (2010), “success” refers to the effects of policy at the three levels of **policy output**, **policy outcome**, and **policy impact**. On the other hand, the chapter differentiates between **process-related success**, **programmatic success** and **political success**. It is pointed out that there are correlations between the procedural aspects of transfer and the success of transfer. Based on the interviews conducted, it became clear that success is often defined very differently in the policy transfer context. The chapter presents key research questions to help make the success of policy transfer visible. It also points to the **challenges of causal attribution** and of project-specific **monitoring**.

Chapter 3: Transition-related strands of research and their interfaces to the topic of (environmental) policy transfer

Complementing the review of policy transfer literature, Chapter 3 outlines research strands that deal with transition processes, i.e. fundamental societal change, and elaborates their respective interfaces with the topic of (environmental) policy transfer. Since policy transfer always evolves around change, these strands of research can offer interesting insights, especially into the factors influencing (policy) change processes. In addition, the question arises whether transfer of transition-oriented policies can also succeed and how conditions of ongoing transition processes in partner countries impact policy transfer.

Chapter 3.1 addresses **research on post-socialist transitions** with a focus on the countries of Central and Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia. Research on post-socialist transitions is not a clearly delineated research strand, but draws on contributions from a variety of research fields (including political science, social science and cultural studies). Due to scope, this report will not review the different discourses on post-socialist transitions in greater detail. Where the term ‘post-socialist’ is used in this report, it is intended to serve as a factual frame of reference for the aftermath of a shared state socialist past. We hence employ the term ‘post-socialist’ in a non-normative sense. In summary, it can be said that an explicit focus on policy transfer plays an only subordinate role in the reviewed literature on post-socialist transitions and that transition processes are still underway in the regions concerned. In this context, different transitions overlap, e.g. post-socialist, democratic, to some extent authoritarian again, environmentally motivated transitions. Finally, the socio-spatial differentiation that we must consider in the context of policy transfer also applies to post-socialist contexts. Here, too, we are confronted with tendencies of globalization and localization (withdrawal into the local) that bring urban and local transition processes to the fore and influence policy transfer. **Post-**

socialist contexts differ from country to country and also from policy field to policy field.

EU accession processes represent an important contextual factor and motivation for the adoption of environmental policy practices in EU accession countries. In some transition countries, they facilitated environmental policy transfer processes. This aspect is also briefly discussed in Chapter 5.3, which focuses on context, capacities and actor constellations as important factors influencing policy transfer. It has become obvious that mechanisms of conditionality work differently in transition countries; over the years, they have been softened. The literature on post-socialist transitions emphasizes the importance of time and the need to consider different phases of transitions for a targeted use of transfer mechanisms.

From the perspective of the interviewed practitioners, policy transfer can contribute to broader transition processes only to a limited extent. Transfer should not act as the sole driver, but rather as a catalyst for transitions, through providing impetus and opening up new perspectives.

Chapter 3.2 explores the intersections of **research on sustainability transitions** with research on and practice of intergovernmental policy transfer. After a brief introduction to the research strand and its core concepts, the chapter briefly reviews findings on sustainability transitions and their initial conditions, especially as they emerge in developing countries. The chapter notes that the topic of policy transfer (in contrast to more technology-oriented development cooperation) has for the most part been neglected in the literature on sustainability transitions. In the final section, the chapter outlines how this literature and policy transfer research (and practice) could enrich each other in the future.

Chapter 4: Objects of (environmental) policy transfer

Chapter 4 analyzes the objects of policy transfer, including policy goals, instruments and instrument mixes (policy mixes), knowledge, narratives and discourses, as well as administrative structures and organizations. The chapter builds on the broader understanding of policy transfer along the three dimensions of politics (policy, polity, politics). In light of the project's goal of supporting international environmental policy transfer, we focus on government policies in this report.

In the Chapters 4.1 to 4.3, we specifically look at environmental policy transfer and focus on goals, policy instruments, as well as narratives and discourses as transfer objects. Basically, **goal-setting** (Chapter 4.1) is a central task of environmental policy. Goals are the basis for environmental policy instruments and measures. They can also be developed and used as a management tool – insofar as they also concern the responsibility of other policy fields or political levels. The chapter differentiates between:

- ▶ environmental quantity targets (related to resource consumption and emissions),
- ▶ environmental quality targets (related to the environmental status, e.g. air quality),
- ▶ environmental action targets (related to behavior or to the use of environmental technologies).

Political goals are subject of controversial disputes and characterized by compromises. As a result, ambivalent goals are often agreed upon. In order to be useful as a management tool, setting 'SMART' goals is recommended, that is: **s**pecific, **m**easurable, **a**chievable, **r**elevant, and **t**imed.

Instruments (Chapter 4.2) can also be divided into different types. A widely used typology distinguishes between "soft" and "hard" policy instruments according to the depth of intervention. 'Soft' policy instruments are, for example, informational instruments, such as environmental labels and consumer information, or procedural instruments, such as round tables and strategic environmental assessments. 'Hard' instruments include regulatory law (e.g.

bids, bans, limits) and economic incentive instruments (especially negative incentives, such as levies or liability instruments, but also emissions trading schemes). Similar to policy instruments, **processes related to policy development** can be objects of consultation or transfer, too. Examples are procedures for evidence-based environmental policy such as impact assessments or procedures for integrating environmental concerns into other policy fields. An extensive literature now exists on the transfer and diffusion of instruments to promote renewable energy. In line with the literature on sustainability transitions, the chapter refers to instruments for the promotion of social innovations and to instruments for the socially legitimate design of ecologically induced structural change and, in particular, ‘exnovation’ processes, i.e. the phase-out of non-sustainable structures and technologies.

The combination of policy instruments is called instrument package, instrument mix or **policy mix**. The development and consideration of policy mixes is based on the observation that the target groups and challenges to environmental action are diverse and that different innovation phases arise for technical solutions. Different policy instruments can be bundled to effectively address different problem causes. However, little empirical research has been conducted on the transfer of policy mixes.

In addition to the classical understanding of a transfer of policies or polities, a large body of literature has developed in the area of **knowledge generation and transfer** (Chapter 4.3). Here, knowledge transfer is understood as a mechanism for ‘soft governance’. For knowledge transfer, different types of knowledge can be relevant:

- ▶ technical/professional knowledge about a specific problem,
- ▶ regulatory/instrument-specific policy knowledge,
- ▶ methodological knowledge or methodological analysis skills (such as modeling and scenario development) for the scientific substantiation of expected effects, including the potential benefits, of environmental policy measures,
- ▶ Process knowledge and strategic advice with a focus on political implementation in the partner country, e.g. with regard to stakeholder involvement or emphasis on synergies with economic and social goals in the discourse.

In addition, ideas, ideologies and justifications, perceptions and attitudes (often independent of state structures) can also be transferred or at least diffuse. Because of their cultural and contextual dependence and limited formability, **narratives** – and even more comprehensive **discourses** – are only suitable to a limited extent for becoming the object of intentional policy transfer. What can be observed, however, is the diffusion of narratives and discourses – often carried by non-state actors and international organizations.

Chapter 4.4 is devoted to the transfer of **administrative structures and organizations** – both aspects of polity. Since research has so far hardly focused on environment-specific polities, the analytical framework is opened up to non-environment-specific objects as well. In Chapter 4.4, we look in particular at the field of services of general interest and at the transfer of related administrative structures. Subsequently, information is discussed on the diffusion of national environmental policy authorities and organizations, which was increasingly observed in countries of Central and Eastern Europe between 1989 and 1994. It is pointed out that a change in organizational structures always corresponds to a change in institutional logics, mission statements and goals.

Chapter 5: Factors influencing policy transfer and success

Chapter 5 presents influencing factors that have a facilitating or impeding effect on (the success of) policy transfer. Based on the analysis of theoretical and empirical insights, we have

summarized influencing factors and categorized them as follows: objects of transfer (Chapter 5.1), transfer mechanisms and routes (Chapter 5.2), context, capacities and actor constellations (Chapter 5.3), time (Chapter 5.4), as well as project design and management, communication and monitoring (Chapter 5.5). The influencing factors cannot be strictly separated from each other. The basic assumption is that the success or failure of policy transfer cannot be explained by a single influencing factor alone. Throughout the chapter, findings from the literature of research on policy transfer, on transition processes and from the interviews are integrated.

Chapter 5.1 builds on Chapter 4 and looks at **objects of transfer** as influencing factors. In Chapter 5.1, the specifics and challenges of the presented objects for their transferability are discussed. As part of the policy dimension, policy goals, policy instruments, and narratives are considered possible causal factors influencing the success of transfer. As part of the polity dimension, administrative structures and environmental organizations are examined as influencing factors. Consistent with the literature, the working hypothesis of the chapter is that transfer is object-specific, that is, certain objects are more easily transferable than others.

Chapter 5.2 analyzes different **transfer mechanisms** as influencing factor. The discussion of transfer mechanisms occupies a prominent place in the policy transfer literature. To this end, the different mechanisms and definitions are again briefly presented (voluntary, semi-voluntary and forced). The central research question regarding transfer mechanisms is: How did the transfer take place? A distinction is made between transfer mechanisms, patterns, and routes. Narrowly understood, transfer mechanisms refer to the type of transfer and/or adoption mechanisms in the transfer process. Subsequently, transfer routes are analyzed. It is pointed out that forced and conditional forms of transfer often lead to rather incomplete or purely formal transfer. Capacity building in the partner countries and adaptation of solutions to local conditions are highlighted as an important basis for policy transfer. Policy transfer related to the EU *acquis communautaire* can be described as a special case. This chapter identifies processes of mutual learning as the most important mechanism of and prerequisite for policy transfer, which can be facilitated by other factors.

Chapter 5.3 is devoted to context, capacities and actor constellations as influencing factors. Roughly defined, contexts can be understood as overarching framework conditions. Capacities, in turn, are a sub-aspect of contexts. In this report, they refer to the political and administrative contexts and to the ability to initiate and carry out transfers by various means. This includes, for example, human, political or financial resources and the societal support. Actor constellations are also an important sub-aspect of contexts. The sub-aspects are not separable from each other and are mutually dependent.

Chapter 5.3.1 differentiates between different sub-aspects of **contexts**. Contexts in the partner country include **environmental, cultural, institutional, socio-economic, and socio-technical frameworks**. The EU enlargement processes for instance can be understood as an important contextual factor that has shaped the motivation of the respective partner countries to participate in policy transfer programs in the past. Overall, **instrument compatibility** with the partner country as well as different mechanisms of environmental policy transfer that take account of the national characteristics of the partner country are considered to play a significant role. For example, institutions and instruments that integrate well with the contexts and institutional frameworks of the partner country, rather than challenging it, are more easily transferable than those that massively interfere with the existing system (Jacob und Bär 2014). In the context of administrative innovations, importance is attached to the role of international organizations such as the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), but also to political and cultural factors. It is concluded that it is the political and cultural factors that exert a greater influence on transfer. At the same time, the way ideas have been translated into the, e.g. European, context, i.e. the transfer mechanisms, plays a role in addition to the object of

transfer itself. A good understanding of the political and socio-technical contexts within the partner country and a certain adaptation to these seem important for the success of policy transfer. The policy approach to be transferred must fit the problem, the framework conditions, and the current political interests and priorities in the partner country.

Capacities, like actors, can be understood as a sub-aspect of contextual conditions. However, they are a specific influencing factor that relates more narrowly to the political-administrative context conditions. Chapter 5.3.2 distinguishes between two perspectives on capacities: the static perspective on transfer analyzes what capacities exist in the partner country and the motivation for policy transfer in the partner country. The dynamic perspective is devoted to building institutional capacity and policy resources and to providing and using knowledge about policies for policy learning.

Chapter 5.3.3 is devoted to **actors and actor constellations** as a key influencing factor for policy transfer processes. Actors are not only thought of in terms of national political-administrative actors and constellations. They also include additional ones that exert strong influence on the policy transfer process, such as supranational organizations or non-governmental actors. This chapter also addresses the **motivations** of actors. The establishment of **mechanisms for interaction and cooperation** (process design) among different transfer actors significantly influences policy transfer processes. Thus, not only networks, cooperation and relationships between actors themselves play an important role in policy transfer, but also processes of network formation and organization. Some actors are more receptive to transfer than others. At the same time, transfer motivations and motives can change in the course of the transfer process. The aspect of voluntariness and self-determined transfer, i.e. transfer that is not externally driven, plays a decisive role for the motivation of actors. Different actors are involved in policy transfer processes, and so the outcome of policy transfer processes is always a result of different motivations. The way in which actors are coordinated is referred to as "coordination mechanism". Possible mechanisms include coercion, international harmonization, competition or transnational communication. With the help of coordination mechanisms, different motivations and transfer motives can be reconciled. Different mechanisms of action coordination are understood as drivers of policy transfer and at the same time overlap strongly with transfer mechanisms. A central concept in the conducted interviews was that of ownership that actors in the partner country should have in the transfer process. Other influencing factors mentioned were (a high vs. low) personnel continuity in the administrations and trust between actors, which is also influenced by the former. With regard to coalitions of actors willing to engage in transformation, the concept of "transformative environmental policy" raises awareness about the need to network and cooperate with "new allies", i.e. actors who have hitherto not been involved in the common environmental policy discussions and cooperations and have different core motives.

Chapter 5.4 looks at different aspects of **time** that play a role in political processes and also in policy transfer. In this chapter, we briefly show how time is related to policy transfer. This involves, on the one hand, points in time – e.g. good and bad points in time for transfer – and "timing", i.e. organizing time. The latter also includes the use of **windows of opportunity** for transfer. We then briefly review the factors that influence the **speed** of policy transfer and the role that **duration** and dynamics, including the time perspective of the planned cooperation, can play in policy transfer. In the research on policy transfer, timing aspects have been neglected over the past 20 years. However, the interviews revealed that **long-term cooperation** and continuation of consulting and transfer projects can strengthen trust in the partnership and increase the chances for more profound transfer results in the partner countries.

Beyond the question of conditionality and coercion, research on policy transfer does not examine the transfer process in much detail. How a consulting or transfer project is designed

and managed, how communication and monitoring are designed, is addressed in the scientific literature rather indirectly (e.g. by referring to the role of contextual factors). Against this background, Chapter 5.5 is devoted to the influencing factor of **project design and management, communication and monitoring**. This includes the following aspects, which are reflected in the chapter: **demand and partner country orientation** (considering the partner country's interests, agenda and aspirations), **planning and preparation**, identification, involvement and ownership of **central actors**, interaction on an **equal footing, acceptance and trust, knowledge management, flexible project design and budget, institutionalization of cooperation**, communication, monitoring. The chapter ends with examples of possible methods, formats and tools for successful project management and with some tools that can be useful for the monitoring of transfer success.

Chapter 6: Practical insights

Chapter 6 provides some insights into selected environmental policy transfer instruments and processes. Chapter 6.1 presents examples of international transfer instruments. Chapter 6.1.1 is dedicated to **Twinning**, an instrument created by the European Commission in 1998, which aims to build capacity in public administration and to create structures in line with EU administrative practice through administrative partnerships in EU candidate countries, in potential candidate countries and in countries of the European Neighbourhood Policy (since 2020 also EU development cooperation) (peer-to-peer approach). An evaluation revealed that Twinning projects were characterized by a strong interventionist logic and mandatory outcomes and activities. Lessons learned led, inter alia, to increasingly taking into account certain contextual conditions, such as path dependencies. Chapter 6.1.2 briefly presents experiences with the **International Climate Initiative** (Internationale Klimaschutzinitiative, **IKI**). The core objective of IKI is to support climate-relevant projects at the international level. Currently, up to 600 projects are supported worldwide. Evaluations of the instrument from 2008 and 2009 are positive and certify that the projects significantly contributed to climate protection and increased adaptive capacity. The chapter concludes with some recommendations that have been formulated to further develop IKI.

Chapter 6.2 contains two **short case studies** on policy transfer in practice regarding two thematic areas: product-related environmental protection and the promotion of renewable energies. The first case offers specific insights into the implementation of IKI projects for the introduction of eco-labels (product labels) and related green public procurement in Southeast Asia. As part of the communication and the design of project activities in the partner countries, great emphasis was placed on mutual learning and on the partner countries in Southeast Asia determining their own development paths according to their own cultural and socio-economic circumstances. Thus, capacity and participation opportunities for local industry played a critical role in criteria development. The participation and learning effect during criteria development contributed to capacity building on this subject in the partner countries.

The second case study relates to the diffusion of the German fixed feed-in tariff model for renewable energy within Europe. In particular, the case study looks at the influence of national context factors and an adapted design for the success of the instrument. For example, the need for adaptation may arise from the organization of the electricity system or from general administrative procedures in the respective country. Adaptations may involve additional efforts, but they can increase effectiveness and ultimately improve the cost-benefit ratio.

Chapter 7: Conclusions

Chapter 7 presents some conclusions for the transfer practice of ministries and their subordinate authorities that emerge from the review of the – often relatively abstract – literature and from the interviews carried out. This includes brief insights into the different bodies of literature that were used as well as summarized information on concept, understanding, function, definitions of policy transfer success, objects and actors of policy transfer. Subsequently, the different factors influencing policy transfer are briefly presented. The chapter ends with research needs in the field of environmental policy transfer.

In addition to this report, a **handout** was written that presents the key findings of this report as well as feedback from an expert discussion in a concise and practice-oriented manner (Teebken et al. 2022).

1 Einleitung

Der globale ökologische Problemdruck ist enorm (UNEP 2019b; IPCC 2018, 2019; IPBES 2019; WWF 2016). Umfassende Nachhaltigkeitstransformationen sind nötig, für die Klima- und Umweltpolitik auf allen politischen Ebenen eine zentrale Rolle spielt (Jacob und Wolff 2019; Jacob et al. 2020; WBGU 2011b; SRU 2012, 2016). Der drängende Problemdruck spiegelt sich auf globaler Ebene im Pariser Klimaschutzabkommen und der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (*United Nations*, UN) mit ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) wider. Doch die (nationale) Umsetzung hinkt tendenziell hinterher und verharnt bisher in kleinschrittigen Lösungsansätzen (IGS 2019; UN 2019; UN ECOSOC 2019; UNEP 2019a). Viele Staaten sind auf der Suche nach wirksamen Lösungen. Damit nimmt die Bedeutung von zwischenstaatlichem **Politiklernen** zu.

Politiklernen kann auf unterschiedliche Weise erfolgen, u. a. im Kontext von **Politikberatung** und **Politiktransfer**. Zwischenstaatliches Politiklernen wird als Möglichkeit gesehen, multilaterale Prozesse vorzubereiten und zu begleiten. Es kann helfen, internationale Abkommen zum Schutz globaler Umweltgüter umzusetzen, und auch dabei, Politiken zum Schutz von Umweltgütern jenseits internationaler Abkommen voranzutreiben. Nicht zuletzt entstehen daraus Impulse für die Politikentwicklung aufseiten aller Beteiligten.

Unter Politiktransfer wird im engeren Sinne die intentionale Übertragung bzw. Annahme von politischen Ideen, (diese Ideen konkretisierenden) Konzepten und Praktiken aus einem politischen Umfeld in ein anderes politisches Umfeld verstanden. Dieses enge Verständnis fokussiert oftmals auf den zwischenstaatlichen Transfer auf nationaler Ebene (in der Regel in eine Richtung). Im weiteren Sinne wird Politiktransfer als **gegenseitiger Lernprozess** verstanden, der auf unterschiedlichen Verwaltungs- oder Governance-Ebenen stattfindet, bei dem Perspektiven ausgetauscht werden und als dessen Ergebnis sich (Aspekte von) Politiken über Grenzen hinweg verbreiten. Wir legen in diesem Bericht dieses **erweiterte Verständnis** zugrunde und definieren Politiktransfer als zwischenstaatlichen Prozess, der in mehrere Richtungen (multidirektional) wirkt und der in all seinen Facetten auch unbeabsichtigt bzw. ungeplant sein kann.

Im Zuge der Krise des Multilateralismus, insbesondere in der Klima- und Umweltpolitik, und angesichts drängender Transformationsbedarfe wächst die Bedeutung von Politiktransfer und Politiklernen. Politiktransfer wird hier auch als ein mögliches „funktionales Äquivalent“ von multilateralen Abkommen gesehen (Busch und Jörgens 2007). Gleichzeitig kann Politiktransfer umweltpolitische Innovationen befähigen und helfen, nationale Hemmnisse für Umweltpolitik zu überwinden (Busch und Jörgens 2005; Jacob und Bär 2014). Schließlich wird Politiktransfer als Mittel gesehen, um der wachsenden Nachfrage nach evidenzbasierter Politik nachzukommen – die Orientierung an Ländern, die bereits Erfahrungen mit Politikmaßnahmen haben, dienen als Datenquelle für die Abschätzung von Wirksamkeit und weiteren Folgen (Legrand 2012; Minkmann et al. 2018). Die mit dem Transfer einhergehende Angleichung institutioneller Arrangements wird als mögliche Quelle politischer Legitimität gesehen (Radaelli 2000). Allerdings kann Politiktransfer auch (Partikular-)Interessen von Akteuren des Ursprungslandes folgen, bspw. an der Erschließung neuer Märkte für Umwelttechnologien.

Die Analyse von Politiktransfer ist ein ausdifferenziertes politikwissenschaftliches **Forschungsfeld** mit konzeptionell-theoretischen und empirischen Beiträgen. Betrachtet werden u. a. Gegenstände, Prozesse, Mechanismen (im Sinne von wiederkehrenden Prozessen, d. h. „Mustern“) und Wirkungen von Politiktransfer. Insbesondere die empirischen Erkenntnisse können für konkrete Politikberatung herangezogen werden. So gibt es bspw. Vorschläge, wie Kontextbedingungen politik- und praxisorientiert analysiert werden können (Jacob und Bär 2014). Wenn naturräumliche, kulturelle, institutionelle und technisch-ökonomische

Gegebenheiten systematisch analysiert werden, werden die Chancen eines problemadäquaten und wirksamen Transfers verbessert. Gleichzeitig werden vorschnelle Annahmen zu fehlender Transferierbarkeit vermieden – bspw., dass eine Einspeiseregulierung zur Förderung erneuerbarer Energien nur in reichen Ländern funktioniert.

In **Deutschland** wird Umweltpolitiktransfer auf vielfältige Weise unterstützt, u. a. im Rahmen der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI), der Europäischen Klimaschutzinitiative (EUKI), des Beratungshilfeprogramms (BHP), weiterer Programme der politischen Zusammenarbeit sowie als Teil von internationalen Politikprozessen. Allerdings sind die Kapazitäten oft knapp, insbesondere wenn es darum geht, dass Verwaltungsmitarbeiter*innen (auch implizites) Wissen aus erster Hand vermitteln: Aktivitäten der zwischenstaatlichen und internationalen Zusammenarbeit (die sowohl staatlicher als auch nichtstaatlicher Natur sein kann) konkurrieren in Ministerien und nachgeordneten Behörden mit anderen Aufgaben der Mitarbeiter*innen. Die knappen Kapazitäten sollten daher so effizient wie möglich eingesetzt werden und auf bisherigen Erfahrungen aufbauen.

Vor diesem Hintergrund ist es das **Ziel dieses Berichts**, den Stand der Forschung zu zwischenstaatlichem Politiktransfer und Politiklernen aufzuarbeiten, um Ansatzpunkte für einen verbesserten **Umweltpolitiktransfer** zu finden. Angesichts des weitreichenden Gestaltungsbedarfs werden auch die Fragen beleuchtet, ob und wie ein **Transfer transformativer Politik** gelingen kann und wie Umweltpolitik in laufenden Transformationsprozessen gestaltet werden kann. Ergänzend werden daher zwei weitere Forschungsstränge ausgewertet, die sich mit *Transformationsprozessen* beschäftigen. Da Politiktransfer letztlich politischen Wandel darstellt, kann Transformationsforschung interessante Einblicke bieten, insbesondere zu den Einflussfaktoren von (politischen) Veränderungsprozessen:¹

- ▶ Bei der Forschung zu postsozialistischen² Transformationsprozessen in Mittel- und Osteuropa geht es explizit auch um Politiktransfer (u. a. um die Übernahme des *Acquis Communautaire* der Europäischen Union (EU)). Zudem sind viele Staaten Mittel- und Osteuropas Partnerländer³ deutscher Umweltpolitiktransferprogramme.
- ▶ Die Forschung zu Nachhaltigkeitstransformationen (im Englischen üblicherweise *sustainability transitions* genannt) analysiert hauptsächlich ökologisch relevante Veränderungsprozesse in soziotechnischen Systemen wie Energie, Mobilität oder Landwirtschaft und Ernährung (ursprünglich vorrangig in Industrieländern, mittlerweile auch in Schwellen- und Entwicklungsländern). Dadurch gibt es einen engen thematischen Bezug zu Umweltpolitiktransfer und seinen Zielen.

Ergänzt wird die Auswertung der Forschungsliteratur um Erkenntnisse aus zehn leitfadengestützten Interviews (durchgeführt im Oktober 2020) sowie aus einem

¹ Dieses Argument gilt zwar noch für viele weitere Forschungsstränge zum Thema „Wandel“ (z. B. „*policy change*“ oder „*change management*“); die beiden hier betrachteten Forschungsstränge zu Transformationsprozessen bieten jedoch noch einmal zusätzliche Anknüpfungspunkte zum hier verfolgten Interesse.

² Wir vernehmen in den unterschiedlichen Forschungszweigen, die sich postsozialistischen Transformationen widmen, eine rege Diskussion darüber, ob der Begriff „postsozialistisch“ verwendet werden soll. Wir können diese Debatte in unserem Bericht nur begrenzt aufgreifen und möchten daher auf einen Beitrag von Petra Stykow verweisen, der die unterschiedlichen Auseinandersetzungen mit dem Begriff reflektiert (verfügbar über: <https://docupedia.de/zg/Postsozialismus>). Wir haben uns in unserem Bericht gegen eine Verwendung des Begriffs „postsowjetisch“ entschieden, da dieser Begriff Länder westlich der ehemaligen Sowjetunion (Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, UdSSR) ausschließt. Den Begriff „postsozialistisch“ verstehen wir sachlich als Ausdruck eines kausalen Zusammenhangs, der einen gemeinsamen, vergangenen Bezugspunkt und die Nachwirkungen staatssozialistischer Vergangenheit beschreibt (vgl. Stykow 2013). Wir verwenden den Begriff „postsozialistisch“ daher in einem nicht-normativen Sinne und verweisen auf die sehr heterogene Ausprägung postsozialistischer Staaten.

³ Aufgrund der Rückmeldung einiger Interviewpartner*innen und Teilnehmer*innen eines Fachgesprächs, dass der Begriff „Zielland“ mitunter kritisch zu betrachten ist und in der Praxis auch missverstanden werden kann, werden wir im Folgenden stattdessen den Begriff „Partnerland“ verwenden.

Gruppeninterview (Juni 2019). Die Interviewten haben allesamt Erfahrungen in der Entwicklung, Durchführung und/oder Evaluation von internationalen umweltpolitischen Beratungs- bzw. Transferprojekten, insbesondere im Kontext des EU-Twinning-Instruments und Programmen wie der IKI, der EUKI und dem BHP. Die interviewten Personen haben ihre Erfahrungen in unterschiedlichen Rollen(-kombinationen) (Entwicklung, Durchführung, Beratung, Evaluation) in unterschiedlichen Ländern und Weltregionen gemacht. Mit ihnen traten in den Interviews unterschiedliche Verständnisse von und Sichtweisen auf Politiktransfer zutage, wie dieser Bericht zeigen wird.⁴

Der Bericht gibt zunächst einen **Überblick über die unterschiedlichen Verständnisse von Politiktransfer** und verwandter Konzepte (**Kapitel 2**): Welche unterschiedlichen Verständnisse von Politiktransfer gibt es? Wie grenzt sich dieser Begriff zu Begriffen wie „Politikdiffusion“, „Politikkonvergenz“ und „Politiklernen“ ab? Was waren unterschiedliche Forschungsschwerpunkte der Politiktransferforschung im Zeitablauf? Wie lässt sich der Erfolg von Politiktransfer definieren? Die Entwicklungen und unterschiedlichen Verständnisse von Politiktransfer und Erfolg gewähren Einblicke, die uns helfen, den derzeitigen Stand der Politiktransferforschung und -praxis zu kontextualisieren und daran anknüpfend Handlungsempfehlungen holistisch abzuleiten.

Kapitel 3 umreißt die beiden erwähnten **Stränge von Transformationsforschung** und arbeitet ihre jeweiligen Schnittstellen zum Thema (Umwelt-)Politiktransfer heraus: die Forschung zu postsozialistischen Transformationsprozessen in Mittel- und Osteuropa sowie die Forschung zu Nachhaltigkeitstransformationen.

Kapitel 4 fächert auf, was **Gegenstände von Politiktransfer** sind, bspw. politische Ziele, Instrumente und Instrumentenbündel (Policy-Mixe), Wissen, Narrative und Diskurse sowie administrative Strukturen und Organisationen.

In **Kapitel 5** führen wir aus, welche Faktoren sich fördernd oder hemmend auf (den Erfolg von) Politiktransfer auswirken. Diese sogenannten **Einflussfaktoren** umfassen neben den in Kapitel 4 vorgestellten Transfergegenständen auch Transfermechanismen, Kontextbedingungen, einschließlich Kapazitäten und Akteurskonstellationen, sowie zeitliche Faktoren wie Gelegenheitsfenster. Abschließend wird beleuchtet, wie solche Einflussfaktoren zusammenwirken.

Nach den konzeptionellen und teils empirischen Forschungserkenntnissen stellt **Kapitel 6** einige **Einblicke** in ausgewählte umweltpolitische Transferinstrumente und -prozesse zusammen. Die in den Kapiteln zuvor ausgearbeiteten Kategorien und Zusammenhänge werden auf Transferprojekte in Europa und Asien zu den Themen produktbezogener Umweltschutz und erneuerbare Energien angewendet.

Kapitel 7 präsentiert **Schlussfolgerungen**, die sich aus der Sichtung der – oft relativ abstrakten – Literatur und aus den gewonnenen Einblicken der Interviews für die konkrete Transferpraxis von Ministerien und nachgeordneten Behörden ergeben.

Die wesentlichen Inhalte und Schlussfolgerungen dieses Berichts sowie Rückmeldungen aus einem Fachgespräch wurden ergänzend zu diesem Bericht in Form einer **Handreichung** aufbereitet (Teebken et al. 2022).

⁴ Wir bedanken uns herzlich bei unseren Interviewpartner*innen für die aufschlussreichen Einblicke in die politisch-administrative Praxis. Ebenfalls möchten wir uns bei den Kommentator*innen des Berichts für ihre Hinweise und Ergänzungen bedanken.

2 Politiktransfer, verwandte Konzepte und Erfolgsverständnis

In Kapitel 2.1 führen wir aus, was gemeinhin unter „Politiktransfer“ verstanden wird und wie sich der Begriff zu Konzepten wie „Politikdiffusion“, „Politikkonvergenz“ und „Politiklernen“ abgrenzt. Darauf aufbauend erläutern wir, welches Verständnis von Politiktransfer und welchen Analyserahmen wir selbst diesem Bericht zugrunde legen. Kapitel 2.2 widmet sich der Frage, wann Politiktransfer eigentlich als erfolgreich gilt. Hierzu zeigen wir unterschiedliche Deutungsmöglichkeiten auf.

2.1 Was ist „Politiktransfer“? Definitionen und Abgrenzungen

Die Politiktransferforschung hat ihre Ursprünge in der komparativen Policy-Analyse der Vereinigten Staaten (USA) und wird als ein analoges oder verwandtes Konzept zu **Politiklernen** (*policy learning* oder *lesson drawing*) verstanden (vgl. Dolowitz und Marsh 1996; Benson und Jordan 2011; Dussauge-Laguna 2013). Der **Begriff** wurde maßgeblich Mitte der 1990er durch Dolowitz und Marsh (1996) geprägt. Unter Politiktransfer im engeren Sinne wird die *intentionale* Übertragung bzw. Annahme von politischen Ideen, Konzepten und Praktiken aus einem politischen Umfeld in ein anderes politisches Umfeld verstanden (vgl. Dolowitz und Marsh 1996; Holziner et al. 2007; Jacob und Bär 2014; Werland et al. 2015). Dieses eher enge Verständnis von Politiktransfer unterstellt Intentionalität und fokussiert oftmals auf die Annahme politischer Programme oder Praktiken aus einem anderen Land. Im weiteren Sinne wird Politiktransfer als gegenseitiger Lernprozess verstanden, der auf unterschiedlichen Verwaltungs- oder Governance-Ebenen stattfindet, bei dem Perspektiven ausgetauscht werden und als dessen Ergebnis sich (Aspekte von) Politiken über Grenzen hinweg verbreiten (siehe Kapitel 2.1.8). Wir legen in diesem Bericht dieses **erweiterte Verständnis** zugrunde und definieren Politiktransfer als zwischenstaatlichen Prozess, der in mehrere Richtungen (multidirektional) wirkt und der in all seinen Facetten auch unbeabsichtigt bzw. ungeplant sein kann. Die Politiktransferforschung ist vergleichsweise jung und wurde in Abgrenzung zur Politikdiffusionsforschung entwickelt (Nordbeck 2013). Die Politikdiffusionsforschung beschäftigt sich mit der Ausbreitung von Instrumenten, Institutionen und Umweltinnovationen. Im Gegensatz zur Politikdiffusionsforschung fokussiert die Politiktransferforschung stärker die Gegenstände, Prozesse und die dazugehörigen Mechanismen des Transfers (dazu siehe Kapitel 2.1.2 und 5.2).

2.1.1 Gegenstände von Politiktransfer: Policy, Polity, Politics

Grundsätzlich können unterschiedliche Aspekte von „Politik“ transferiert werden. Innerhalb der Politikwissenschaft werden drei **Dimensionen von Politik** unterschieden: Policy, Polity und Politics (u. a. Rohe 1994).

- „**Policy**“ bezeichnet die Inhalte von Politik, also Ziele, Strategien, Instrumente und Programme. In diesem Forschungsbericht werden unter „Policies“ auch politische Absichten und die Art und Weise verstanden, Probleme zu adressieren oder zu vermeiden. Sie beinhalten also sowohl Ziele, die erreicht werden sollen, als auch Instrumente. Policies sind nicht zwingend staatlich: Auch Unternehmen oder andere Organisationen geben sich Policies (siehe Kapitel 4).
- „**Polity**“ bezeichnet die institutionellen Aspekte von Politik, wie Organisationen, Rechtsordnungen und die formale Verfassung politischer Strukturen (Regierungen, Parlamente, Parteien, Verwaltungen).

- „**Politics**“ bezeichnet die prozedurale Dimension von Politik im Sinne der Interessenaushandlung, Dynamiken und Machtkonstellationen unterschiedlicher Akteure, das Zusammenspiel ihrer Interessen sowie Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse.

Diese drei Dimensionen stehen in einer engen **Wechselwirkung**: Die inhaltliche Dimension von Politik ist nur innerhalb einer (verfassungsmäßigen) Ordnung mit gegebenen Organisationen und in Verbindung mit der Akteurskonstellation mit ihren Interessen und Machtressourcen zu verstehen. Umgekehrt können (inhaltliche) Politikinnovationen auch die Akteurskonstellationen und ggf. die formelle Ordnung verändern.

2.1.2 Formen von Politiktransfer (Transfermechanismen)

Ein weiterer Forschungszweig betrachtet **unterschiedliche Formen** von Politiktransfer, ihre Beziehungen zueinander und ihren Einfluss auf Politikerfolg oder -scheitern (Dolowitz und Marsh 2000; Benson 2009; Marsh und McConnell 2010; Fawcett und Marsh 2012). Inzwischen wird vermehrt der Begriff **Transfermechanismen** verwendet. **Freiwillige, semi-freiwillige** sowie **erzwungene Formen** des Transfers werden oft als übergeordnete Kategorien gesetzt, die sich weiter ausdifferenzieren lassen (siehe ausführlich in Kapitel 5.2).

Erzwungener Transfer geschieht etwa im Kontext konditionaler Finanzierungsprogramme oder des Beitritts zu Handelsabkommen bzw. regionalen Wirtschaftseinheiten. Die verpflichtende Übernahme des *Acquis Communautaire* im Rahmen der EU-Erweiterungsprozesse wird von unterschiedlichen Autor*innen zu unterschiedlichen Analysezeitpunkten und aus unterschiedlichen Perspektiven unterschiedlich diskutiert: mal als semi-freiwilligen Transfer; in Arbeiten von Tews (2001) und Busch und Jörgens (2007) vor dem Ende der jüngsten Erweiterungsprozesse auch als erzwungenen Transfer (siehe auch Kapitel 5.2). Transnationale Kommunikation, der zwischenstaatliche Austausch von Ideen und die intrinsisch motivierte Übernahme von Politiken zur Lösung eigener Politikprobleme als Folge von Unzufriedenheit mit bestehender Politik oder als Konsequenz von Prozessen der Globalisierung werden als freiwilliger Transfer behandelt (Rose 1991; Dolowitz und Marsh 1996; Stone 1999; Evans 2017). Literatur zu freiwilligen Formen des Transfers überlappen stark mit Studien zu Politiklernen (vgl. Rose 1991, 1993). Eine Grundannahme ist, dass Politiktransfer freiwillig oder erzwungen sein kann, während Politiklernen freiwillig ist (Dolowitz und Marsh 1996; Benson 2009; Benson und Jordan 2011).

2.1.3 Akteure von Politiktransfer

Die Politiktransferforschung unterscheidet verschiedene – sowohl staatliche als auch nicht-staatliche – Akteure von Politiktransfer entlang unterschiedlicher Governance-Ebenen. Sie zeigt auch Zusammenhänge zwischen Akteuren und Transfermechanismen auf und geht auf die Bedeutung von Akteuren und Netzwerken für Transferprozesse ein (z. B. Stone 2004, 2012). Es gibt keine einheitliche und systematische Kategorisierung von Akteuren in Politiktransferprozessen. Allgemein lassen sich folgende **Kategorien nach ihren Funktionen** unterscheiden:

- Transferagent*innen (*transfer agents*),
- transferierende Akteure,
- Netzwerke (einschließlich epistemischer Gemeinschaften).

Diese Funktionskategorien werden in der Literatur noch spezifischer ausdifferenziert (weitere Akteursdefinitionen siehe auch in Kapitel 5.3.3). Ein spezifischer Akteur kann durchaus mehrere Funktionen einnehmen. Der Begriff der **Transferagent*innen** bezieht sich allgemeiner auf jene Akteure, die an der intentionalen Übertragung von Politik beteiligt sind. Darunter fallen

„offizielle Transferagent*innen“, wie z. B. Regierungsmitarbeiter*innen, aber auch Politikunternehmer*innen (*policy entrepreneurs*)⁵ bzw. „Politiktransferunternehmer*innen“ (*policy transfer entrepreneurs*), die aufgrund ihrer Fähigkeiten, Erfahrungen und Funktionen, z. B. ihrer persönlichen Einbindung in Governance-Prozesse, über spezifische Kenntnisse (intellektuelle, marktbasierte oder akteursbezogene Kenntnisse) verfügen (siehe Kapitel 5.3.3). Die starke Konzentration auf den Begriff „Transferagent“ wurde jedoch auch kritisiert: Der Begriff schließe unfreiwillige Politikimporte systematisch aus und mache die Politiktransferliteratur blind für erzwungenen Politiktransfer (Stone 2000, Tews 2007). Entsprechend haben sich Akteursdefinitionen ausgeweitet und sind heute stärker ausdifferenziert.

Der Begriff „**transferierende Akteure**“ ist noch allgemeiner gedacht und bezieht sich auch auf Akteure, die ggf. auch unbeabsichtigt an Politiktransfer beteiligt sind.

Ein weiterer Strang widmet sich dem Konzept von sogenannten **Policy-Netzwerken** (*policy networks*), die Politiktransfer maßgeblich beeinflussen. Im Kontext der Governance-Forschung werden Netzwerke verstärkt gegenüber dem Steuerungsmodus der „Hierarchie“ untersucht (Evans 2017). Angewandt auf Politiktransferforschung impliziert dieser Fokus, dass Transfer vermehrt durch Aushandlungsprozesse in Netzwerken stattfindet, statt ein Resultat hierarchiebasierter Top-Down-Entscheidungen zu sein (ibid.). In der Netzwerk-Perspektive wird auch die Rolle von Nichtregierungsakteuren in Politiktransferprozessen untersucht, bspw. von Think-Tanks und politikunabhängigen Beratungsinstituten als Vermittler*innen in Transferprozessen (Stone 2002).

In diesem Kontext werden auch **epistemische Gemeinschaften** als wissensbasierte Expert*innennetzwerke diskutiert. Sie produzieren Wissen und Informationen zu Ursache-und-Wirkung-Beziehungen und entstammen oftmals unterschiedlichen Disziplinen (Stone 2002; Dunlop 2009). Epistemische Gemeinschaften verkörpern ein Glaubenssystem (*belief system*) und sind u. a. gekennzeichnet durch geteilte normative und kausale Überzeugungen und gemeinsame Vorstellungen der Gültigkeit von Wissen, auch um eigenes Fachwissen zu validieren (Haas 1992; Dunlop 2011). Zugleich teilen epistemische Gemeinschaften ein gemeinsames politisches Unterfangen im Rahmen ihrer beruflichen Kompetenz (Haas 1992; Dunlop 2011, S. 2 ff.). Epistemische Gemeinschaften können auf unterschiedlichen Regierungsebenen verortet werden und sind häufig nationale Entitäten und/oder eng verzahnt mit nationalen Entscheidungsträger*innen (Dunlop 2009; 2011). Epistemische Gemeinschaften können aber auch transnational sein und Ursprünge in internationalen Organisationen oder anderen staatlichen Behörden haben. Sie sind interessengeleitete Akteure, die sich in einem Prozess des Verhandelns (*bargaining*) und nicht in einem Prozess der Wahrheitsfindung (*truth-seeking*) befinden (Dunlop et al. 2018, S. 6). Die Identifikation von epistemischen Gemeinschaften ist ein herausforderndes empirisches Unterfangen, besonders in Abgrenzung zu anderen interessenbasierten Gruppen. Im Gegensatz zu epistemischen Gemeinschaften zeichnen sich interessengeleitete Gruppen nicht durch eine gemeinsame Wissensbasis aus. Epistemische Gemeinschaften können bspw. aus Sozialwissenschaftler*innen bestehen oder aus Individuen anderer Disziplinen und Berufe, die eine gemeinsame Wissensbasis mit Blick auf gesellschaftswissenschaftliche Fragen haben (Haas 1992).

Die Akteurskategorien nutzen wir **länderunabhängig**, d. h. wir unterscheiden nicht, aus welchen Ländern die Akteure kommen und in welchen sie agieren. Transferierende Länder

⁵ Unter Politikunternehmer*innen (*policy entrepreneurs*) werden politische Promotor*innen verstanden, die Politikideen entwickeln und zugleich aktiv daran arbeiten, diese im politischen Prozess zur Durchsetzung zu verhelfen (Böcher 2016). Sie können als Schlüsselfiguren regionalpolitischer Veränderungsprozesse verstanden werden, die wichtig sind für die Mobilisierung von Akteuren (z. B. Entwicklungsagenturen oder Regionalmanagements) (ibid.).

wurden gemeinhin auch als „Exporteure“ von Politiken verstanden, aufnehmende Länder als „Importeure“. Von diesen Begriffen („Exporteuren“ und „Importeuren“) wurde aufgrund der passiven Konnotation (die empirisch nicht haltbar ist) Abstand genommen. Aus dem gleichen Grund verwenden wir in diesem Forschungsbericht den Begriff „Partnerland“ statt „Zielland“.

Weitere Akteure und Formen von Akteursnetzwerken werden in Kapitel 5.3.3. vorgestellt.

2.1.4 Unterscheidung: Politiktransfer und -diffusion

Politiktransfer steht oft neben dem Konzept der Politikdiffusion. Die umweltpolitikwissenschaftliche Forschung unterscheidet in der Regel zwischen „Politiktransfer“ und „Politikdiffusion“ als zwei Ausprägungen von „Politiklernen“ (siehe Kapitel 2.1.6), die sich in ihrer Internationalität unterscheiden: Wenn umweltpolitische Instrumente und Institutionen Gegenstand von „**Politikdiffusion**“ (Tews et al. 2002; Tews und Jänicke 2005; Busch und Jörgens 2005) sind, heißt das, dass es zahlreiche Beispiele für deren Aufgreifen in anderen Ländern gibt. Unter „Innovationsdiffusion“ wird die weltweite Ausbreitung von Standardlösungen verstanden, ungeachtet der höchst unterschiedlichen Handlungskapazitäten einzelner Länder. Betrachtet wird, welche Typen von Instrumenten und Institutionen diffundieren, welche Mechanismen wirken und welche Kapazitäten in den Ländern vorhanden sind, die umweltpolitische Innovationen übernehmen. In der Vergangenheit hat die umweltbezogene Politikdiffusionsforschung stärker den Schwerpunkt auf den Prozess im Sinne (quantifizierbarer) kausaler Mechanismen auf Makroebene gelegt. Solche Mechanismen können etwa der Einfluss von Wahlentscheidungen oder befreundeten Regierungen auf die Instrumentenwahl sein. Dabei wird stärker auf den Grad der Diffusion geachtet und welche Faktoren diesen beeinflussen.

Die Forschung zu „**Politiktransfer**“ fokussiert hingegen auf die aktiven und intentionalen Prozesse zur Vermittlung von Wissen über Politiken (Dolowitz und Marsh 1996). Die Politiktransferforschung konzentriert sich also stärker darauf, *wie* transferiert wird und welche Faktoren diesen Prozess beeinflussen. Sie betrachtet dabei nicht allein Institutionen und Instrumente, sondern auch Diskurse, Ideen, Akteurskonfigurationen etc. (Benson und Jordan 2011). Weiterhin betrachten Transferforscher*innen die konkrete Ausgestaltung von Politiken im Zusammenhang mit Politiktransfer (Jahn 2015). Das heißt, spezifische Eigenschaften von Politiken und die Prozesse selbst nehmen eine zentrale Rolle ein (Holzinger et al. 2007; Nordbeck 2013).

Die beschriebenen Kategorien aus der Analyse von Politikdiffusion (Instrumententypen, Transfermechanismen, Kapazitäten etc.) bleiben relevant und werden auch in der Politiktransferliteratur genutzt. Demnach sind für einen gezielten Politiktransfer insbesondere der Transfergegenstand, der Transfermechanismus und die Kontextbedingungen im Partnerland entscheidend, ebenso wie das Wechselspiel zwischen diesen Kategorien (Jacob und Bär 2014).

Politiktransferforschung fokussiert auf spezifische Aspekte auf der Meso-⁶ bzw. Mikroebene und weniger auf die Makroebene (z. B. globaler interaktiver Prozesse) (Nordbeck 2013; Jahn 2015). In der Folge bevorzugt Politiktransferforschung eher **qualitative Methoden**, während sich die Politikdiffusionsliteratur eher **quantitativen Verfahren** mit größeren Fallzahlen widmet, um allgemeinere Schlussfolgerungen zu ziehen (vgl. Marsh und Sharman 2009; Jahn 2015).

Die Politikdiffusionsforschung wird zum einen für die Übertragung statistischer Diffusionsmodelle und die zugrundeliegenden homogenen Annahmen kritisiert. Zum anderen

⁶ Im Politiktransferkontext bezieht sich der Begriff „Mesoebene“ auf einzelne Transferprozesse und auf unterschiedliche Aspekte eines konkreten Transfers, wie etwa die konkrete Nutzung von Wissen über Politiken in einer anderen Kommune (Nordbeck 2013, S. 35; Rave 2016, S. 26).

wird die mangelnde theoretische Fundierung der kausalen Wirkungsmechanismen im Kontext statistischer Methoden beklagt (Nordbeck 2013). Kritiker*innen folgern, dass der Politiktransferansatz analytisch mehr Raum für wichtige Details bietet. Er widme sich bspw. nicht nur der strukturellen Innovationsfähigkeit von Politikübernahmen, sondern berücksichtige auch Wirkungen von Politiktransfer, Akteursmotivationen und die Veränderung von Dynamiken (vgl. Evans 1999; Nordbeck 2013, S. 37).

Jedoch wird deutlich, dass eine **Abgrenzung** der beiden Forschungszweige Politiktransfer und -diffusion **nur schwer möglich** ist. Teils erscheint sie auch nicht sinnvoll, da sich die Ansätze gegenseitig befruchten und beide Konzepte oftmals zusammen gedacht werden (dazu vgl.: Marsh und Sharman 2009; Stone et al. 2019). In eingeschränkterem Maße gilt dies auch für andere verwandte Konzepte wie Politiklernen. Gleichzeitig hat sich das, was unter Politiktransfer und Politikdiffusion verstanden wird, über die Jahre hinweg weiterentwickelt, mit teilweise überlappenden Definitionen und Forschungsschwerpunkten. Beide Forschungszweige widmen sich oft einem ähnlichen Phänomen – im Sinne transferierter/diffundierter Politik auf unterschiedlichen Politikebenen mit Fokus auf unterschiedliche Prozesse. Wir streben daher keine stringente Abgrenzung der Begriffe an. Vielmehr werden wir im Bericht deutlich machen, wann wir stärker aus Diffusionsperspektive auf ein Phänomen blicken und wann aus Perspektive der Politiktransferforschung.

2.1.5 Konvergenz

Politiktransfer- und -diffusionsforschung widmen sich, aus unterschiedlichen Richtungen kommend, beide dem Gegenstandsbereich der Politikprozesse rund um die Verbreitung von Politikinnovationen. Demgegenüber untersucht die **Konvergenzforschung** stärker ein **Politikergebnis** (Holzinger et al. 2007; Jahn 2015). Konvergenz beschreibt demnach den Zustand, in dem sich Politik in zwei oder mehr Ländern im Laufe der Zeit angleicht (Knill 2005; Marsh und Sharman 2009). Im Mittelpunkt der Konvergenzforschung stehen somit der Wandel als Ergebnis und das Ausmaß der Politikannäherung.

Für die Konvergenz von Umweltpolitik wird transnationalen Institutionen eine starke Rolle zugesprochen. In einigen Fällen wird die Bedeutung von nationalstaatlichem Einfluss für die Diffusion von Umweltpolitik gänzlich in Frage gestellt (z. B. Kern et al. 2005).

2.1.6 Politiklernen

Politiklernen (*policy learning*, teils auch *lesson drawing*, vgl. Rose 1993) bezieht sich auf die Praxis des transnationalen Politiklernens und lässt sich vereinfacht als eine Anpassung von Erkenntnissen und Überzeugungen zu Themen öffentlicher Politik verstehen (Dunlop und Radaelli 2013). Vielfältige Impulse für Politiklernen sind denkbar. Lernen kann z. B. aus der Auswertung eigener Erfahrungen, aus evidenzbasierter Analyse oder aus dem Austausch entstehen (u. a. durch Politikberatung⁷ und -transfer, Stakeholder- oder Bürgerbeteiligung) oder aus einer Mischung dieser Impulse. Politiklernen umfasst u. a. Politiktransfer.

Die Hinwendung zu Politiklernen basiert auf einem pragmatischen Interesse an funktionierenden, wirksamen Politiken (*concern for what works*); sie ging mit einer historischen Abwendung von ursprünglich ideologisch geprägten Politikverständnissen einher (Dunlop et al. 2018). Fachverwandte Konzepte des Politiklernens sind die der „*policy translation*“ und „*policy*

⁷ In der Politikberatung werden unterschiedliche Formen von Expertise in politische Prozesse eingebracht. Dabei kann es sich um Informationen und Daten zu Problemen handeln, um Politik- bzw. Lösungs-, Methoden- oder Prozesswissen, um eher abstrakte wissenschaftliche Methoden und Kenntnisse oder um praktisches, lokal eingebettetes Erfahrungswissen. Politikberater*innen können der Wissenschaft, spezialisierten intermediären Organisationen oder (insbesondere im zwischenstaatlichen Austausch) einer Verwaltung zugehören. Politikberatung ist ein Mittel des Politiklernens und damit mittelbar des Politiktransfers.

mobility“ (Stone 2012; Dunlop und Radaelli 2013). Wie auch die Literatur zu „*policy learning*“ bzw. „*lesson drawing*“ betont die Forschung zu „*policy translation*“ und „*policy mobility*“ die Komplexität des Kontexts und ist stark multidisziplinär ausgerichtet (Stone 2012). Bei „*policy translation*“ wird die Rolle von sogenannten „*intermediaries*“ betont, die vorhandene Policy-Ideen in einem Prozess der Übersetzung (*translation*) verändern (Stone 2012, S. 1). Als „*intermediaries*“ werden Organisationen verstanden, die inter- und teilweise auch transnational operieren. Ähnlich wie bei neueren Politiktransferstudien mit breiterem Verständnis geht diese analytische Rahmung über bisherige Ansätze von Wissenstransfer als eine Form des Technologietransfers oder der Dissemination hinaus, indem die Grundannahme eines linearen Transfers von A nach B verworfen wird. „*Policy translation*“ wird in diesem Rahmen als „eine Serie interessanter und teils überraschender Störungen verstanden, die zwischen der ‘Kreation’, ‘Übertragung’, ‘Interpretation’ oder ‘Aufnahme’ von Policy-Bedeutungen⁸ passiert“ (Stone 2012, S. 5). Die stark rationalistisch geprägten Fundamente der anfänglichen Politiktransferforschung werden kritisiert. Stattdessen wird betont, dass Interpretation, Experimentieren für die „Assemblage“ von Politik und „Versuch und Irrtum“ für Politikentwicklung nötig sind und wichtig für die Gestaltung von Politiktransferprozessen (Stone 2012, 2017).

Akteure und Akteurskonstellationen spielen in der Forschung zu **Politiklernen** eine entscheidende Rolle. Verschiedene theoretische Konzepte werden hier unterschieden:

- ▶ Epistemische Gemeinschaften (*epistemic communities*, Haas 1992, Dunlop 2009),
- ▶ Advocacy-Koalitionen (*advocacy coalitions*, Sabatier 1988, 1993),
- ▶ Politiktransfer-Netzwerke (*policy transfer networks*, Evans und Davies 1999)⁹,
- ▶ Diskurskoalitionen (*discourse coalitions*, Hajer 1995).

Diese theoretischen Denkansätze, die zunächst für die Analyse von Prozessen des Politikwandels allgemein entwickelt wurden, finden sich verstärkt in der Politiktransferliteratur wieder (vgl. Kapitel 4.3 und 5.3.3).

Insgesamt ist eine Tendenz zu beobachten, weniger von Transfer, sondern von Politiklernen zu sprechen (Constantine und Shankland 2017). Politiklernen kann somit – bei hoher Ambiguität der Verwendung des Begriffs – als übergeordnete Kategorie der unterschiedlichen Konzepte Politikdiffusion, Politiktransfer und Politikkonvergenz verstanden werden. Es wird mitunter argumentiert, dass Politiklernen zu einem kohärenteren Politiktransfer führen kann (Stone 2012).

Auch aus den mit Praktiker*innen geführten Interviews ergibt sich, dass es in der Regel nicht um einen linearen Transfer politischer Maßnahmen von A nach B geht. In den von der Bundesregierung oder der EU-Kommission beauftragten bzw. durchgeführten Beratungs- bzw. Transferprojekten findet vorrangig eine Vermittlung von politikrelevantem Fach- und Prozesswissen (s. auch Kapitel 4 zu Gegenständen) statt (Interviews 1, 3, 4, 8, 10) bzw. teilweise auch ein Austausch „auf Augenhöhe“ dazu.

In einer Reihe **kritischer Beiträge** (Evans 2009, 2017; Dussauge Laguna 2013) wurde in jüngerer Zeit auf die **Rolle eines institutionellen Gedächtnisses** (*institutional memory*) von Regierungen eingegangen (Evans 2017). So wird argumentiert, dass das institutionelle Gedächtnis liberaler Demokratien, im Sinne der selbstkritischen Betrachtung vergangener, eigener Erfahrungen, einen Rückgang erfahren habe. Dieser sei möglicherweise auch durch den

⁸ Anknüpfend an den zitierten Originaltext von Lendvai und Stubbs (2007) wird der Prozess der Politikrahmung als ein Sinnfindungsprozess verstanden, bei dem unterschiedliche implizite Bedeutungen von Policies diskutiert werden, wie etwa unterschiedliche Verständnisse von „Sozialpolitik“, „Familienpolitik“ oder „Gleichstellungspolitik“ (Lendvai und Stubbs 2007, S. 6).

⁹ Für einen ausführlichen Vergleich der drei Konzepte im Kontext politischer Reformprozesse, siehe Ladi (2005).

stetigen Zuwachs von Politiktransfer(studien) mitverantwortet, „*as governments have neither the capacity nor the desire to search in their own past*“ (Evans 2017, S. 14). Es erscheint intuitiver, weniger stark in der eigenen Vergangenheit zu ergründen, was möglicherweise hätte besser laufen können, als Beispiele guter Praxis anderer Länder zu transferieren. In einigen Fällen kann dies Politikversagen erklären, da möglicherweise neue Politiken versucht wurden, die zuvor bereits anderswo ausprobiert wurden, dort bereits als gescheitert galten, aber es nie zu einer transparenten Datenerhebung, Auswertung und/oder ernsthaften Anerkennung von Versagen kam (ibid.). Die Grundannahme ist, dass eine stärkere Transparenz und verbesserte Auswertung von Politikperformanz den Erfolg von Politiktransfer verbessern könnte.

2.1.7 Vergleich der Konzepte

Wie lassen sich die vorgestellten Konzepte miteinander in Bezug setzen? Tabelle 1 bietet hierfür einen vereinfachten Überblick.

Tabelle 1: Vergleich der Konzepte: Politiklernen als übergeordnete Kategorie von Politikdiffusion, Politiktransfer und Politikkonvergenz

	Politiklernen		
	Politikdiffusion	Politiktransfer	Politikkonvergenz
Analytischer Fokus	Prozess	Prozess	Ergebnis
Analyseebene	Makroebene	Mikro- und Mesoebene	Makroebene
Abhängige Variable (Was wird erklärt?)	Übernahmesequenzen und Übernahmemuster	Inhalt und Prozess von (individuellen) Politiktransfers	Zu- oder Abnahme der Ähnlichkeit nationaler Politiken
Methodische Ausrichtung	Quantitativ	Qualitativ	Eher quantitativ
Kernpublikationen (Auswahl)	Kern 2000, Tews und Jänicke 2005, Jahn 2015	Dolowitz und Marsh 1996, 2000	Holzinger und Knill 2005, Marsh und Sharman 2009

Quelle: Freie Universität Berlin (FU Berlin) ergänzend zu Holzinger et al. (2007, S. 17)

Während sich die Politikdiffusions- und Politiktransferforschung Politikprozessen auf unterschiedlichen Ebenen (Makroebene vs. Meso- und Mikroebene) widmet, analysieren Studien der Politikkonvergenz ein Ergebnis auf Makroebene. Während Politiktransferstudien besonders auf individuelle und bilaterale Transfers fokussieren, gehen Diffusionsstudien Anhäufungen nationaler Übernahmen einer bestimmten Politik nach (Holzinger et al. 2007, S.16). Konvergenzstudien fokussieren wiederum auf nationale Politikangleichung aus Ergebnisperspektive. Neben unterschiedlichen Analyseebenen gibt es Unterschiede in den (überwiegend) eingesetzten Methoden: So ist die Politiktransferforschung stärker qualitativ fokussiert, wohingegen Politikdiffusion- und -konvergenzstudien eher quantitativ arbeiten.

Das Konzept des Politiklernens selbst liegt quer zu den Konzepten Politikdiffusion, Politiktransfer und Politikkonvergenz: Das analytische Augenmerk wird auf den Prozess und das Ergebnis zugleich gelenkt, und auch auf unterschiedliche Analyseebenen, abhängige Variablen und Methoden (Rose 1991, 1993; Stone 1999; Dunlop und Radaelli 2013; Dunlop et al. 2018).

Die Analyseebenen umfassen Mikro-, Meso- und Makroebene, was wiederum mit gemischten methodischen Ansätzen einhergeht (qualitativ und quantitativ).

Während die Konzepte Politikdiffusion, Politiktransfer, Politikkonvergenz und Politlernen mit unterschiedlichen Terminologien arbeiten, sind sie alle mit ähnlichen Prozessen befasst – nämlich mit Prozessen, in denen Wissen zu Politik (sowohl Policies als auch Polity), das in einem politischen Kontext entstanden ist (sowohl in der Vergangenheit als auch in der Gegenwart), für ein anderes politisches Umfeld genutzt wird (vgl. Dolowitz und Marsh 2000).

Obwohl die politikwissenschaftlichen Konzepte Diffusion, Transfer und Konvergenz in ihrem Forschungsinteresse den gleichen Ausgangspunkt haben – die empirische Beobachtung sich angleichender nationaler Politiken und Institutionen (Holzinger et al. 2007) –, wird die Konvergenzforschung doch als abgrenzbarer Rahmen zur Politiktransfer- und -diffusionsforschung wahrgenommen. Grund ist, dass sie stärker auf das Ergebnis statt auf den Prozess fokussiert (Holzinger et al. 2007; Jahn 2015). Gleichzeitig kann Politiktransfer auch als ein Weg (neben anderen) verstanden werden, um Politikkonvergenz oder -diffusion zu erreichen.

2.1.8 Erweitertes Verständnis: Verstärkte multidisziplinäre Ausrichtung

Seit ihren Anfängen in den 1990er und 2000er Jahren ist die **Politiktransferliteratur stark gewachsen** (Dolowitz und Marsh 2000). Dieses Wachstum basiert nach Dolowitz und Marsh auf technologischen Fortschritten und neuen Möglichkeiten des Austauschs, ökonomischen Zwängen und dem Vorhandensein multilateraler Institutionen wie der EU und dem International Monetary Fund (IMF). Diese befürworten Politikangleichung verschiedener Länder und setzen sie teilweise auch durch (ibid., S. 7).

Seither hat sich das Politiktransferverständnis stetig **erweitert**. Auch komplexere Formen des Transfers (u. a. indirekte und trianguläre Transfers), der Akteure (einschließlich supranationaler und nicht-staatlicher Akteure), der Transfermechanismen und der zwischenstaatlichen Prozesse werden nun untersucht. Die ursprüngliche Forschung war an der Diffusion von Politikinnovationen zwischen Staaten (von der Bundes- bis zur Stadtebene, vgl. Benson und Jordan 2011, S. 366) interessiert und fokussierte auf den globalen Norden. Demgegenüber widmen sich nachfolgende Studien unterschiedlichen Politikebenen (Stadt zu Stadt, öffentliche Organisationen, Firmen) und „*policy venues*“¹⁰. Zudem berücksichtigen sie auch die Rolle von (internationalen) Akteuren, die multisektorielle Natur von Politiktransfer, und sie nehmen verstärkt Perspektiven des globalen Südens in den Blick (Benson und Jordan 2011; Stone 2012; Harris 2015; Minkmann et al. 2018; Stone et al. 2019; Shefer 2019). Obwohl die Politiktransferforschung weitestgehend staatenzentriert bleibt, wird die Rolle **nicht-staatlicher Akteure und internationaler Organisationen** in transnationalen Transferprozessen immer wieder thematisiert (z. B. Stone 2000, 2012; Stone et al. 2019).

Während sich die Großteile der Politiktransferforschung besonders im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit auf den transnationalen Politiktransfer von Industrieländern in Entwicklungsländer fokussiert hat (Nord-Süd-Transfer), rücken neuere Studien den Transfer zwischen Ländern des globalen Südens (**Süd-Süd-Transfer**)¹¹ oder **Süd-Nord-Transfer** in den

¹⁰ Im Kontext der Politiktransferforschung werden „*policy venues*“ entlang unterschiedlicher räumlicher und zeitlicher Skalen gedacht. Sie können etwa epistemische Gemeinschaften, Nichtregierungsorganisationen (*Non-governmental organizations*, NGOs), Think-Tanks oder zwischenstaatliche Gremien, wie die OSZE, umfassen (Benson und Jordan 2011, Stone 2020). In diesem Zusammenhang wird auch auf weitere vertikale und horizontale Kanäle des Lernens verwiesen. Vertikale Kanäle beziehen sich bspw. auf den Austausch zwischen nationalen und subnationalen Akteuren. Horizontale Kanäle des Lernens bestehen bspw. innerhalb von Netzwerken, die verschiedene Grenzen überschreiten (Benson und Jordan 2011, S. 372).

¹¹ Im Forschungsbereich der Internationalen Beziehungen wird ein „Mainstreaming“ von Süd-Süd-Kooperationen im Kontext von Politiktransfer und Entwicklungskooperation analysiert (Nogueira-Rinaldi 2021).

Fokus (z. B. Ugyel und Daugbjerg 2013; Constantine und Shankland 2017; Harrison 2015; Stone et al. 2019). In diesem Kontext verstehen einige Autor*innen **inter- und supranationale Organisationen** wie die EU, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder die Weltbank als energische **Transferagenten** (*forceful agents of policy transfer*) des globalen Nordens, deren konventioneller Politiktransferstil teilweise als nicht mehr zeitgemäß erachtet wird, bzw. der Fokus auf konventionellen Politiktransfer wird als eine starke Verengung bestehender empirischer Transferpraxis verstanden (Stone et al. 2019). So wird aufgezeigt, dass sich die Dynamiken und Ströme von Politiktransfer im Entwicklungspolitikkontext maßgeblich verändert haben. Dies macht sich u. a. in einer Diversifizierung der Akteure bemerkbar, mit einer starken Rolle informeller, internationaler Organisationen wie den BRICS-Staaten¹² oder den G20¹³, vermehrten öffentlich-privaten Partnerschaften, regionalen Bündnissen wie dem Verband Südostasiatischer Nationen (*Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN)¹⁴ und inoffiziellen globalen Dialogen wie dem jährlichen Wirtschaftsgipfel in Davos. Auch die Art und Weise des Transfers hat sich geändert (Stone et al. 2019). So betrachtet die Literatur nicht nur Formen des obligatorischen und extern angetriebenen Transfers (*externally driven transfer*), sondern auch freiwillige und eigens initiierte Formen des Transfers (*internally driven transfer*), u. a. zwischen Ländern des globalen Südens (z. B. Ugyel und Daugbjerg 2013).

Neben einer diversifizierten Akteurslandschaft des globalen Südens prägen auch **trianguläre Kooperationen, Policy-Netzwerke** und „**weiche Transferakteure**“ wie Hochschulen und Think-Tanks die Zirkulation (*circulation*) von Politik und Wissen. In diesem Zuge wird Transfer und die „Macht“ der Ideen und des Wissens mit Blick auf andere Akteure diskutiert, wie z. B. andere Regierungsinstanzen (Stadtverwaltungen und Kommunalpolitiker*innen im Gegensatz zu herkömmlichen Akteuren, wie Ministerien oder nationalen Regierungen), aber auch bezogen auf andere Regionen, wie etwa dem globalen Süden (Stone et al. 2019).

Die Verbreitung von Wissen gilt als Treibstoff für Politiktransfer. Zugleich handelt es sich um einen **rekursiven** Prozess, der ebenfalls durch Politiktransfer bestimmt wird. Jüngere Studien zu Politiktransfer von Förderprogrammen für erneuerbare Energien in Peru, Thailand und Uganda verweisen auf Politiktransfer als einen **komplexen** Prozess, bei dem viele Akteure interagieren. Politiktransfer wird in diesem Zusammenhang als ein andauernder Prozess des **iterativen** Lernens verstanden (Bößner et al. 2020).

Dieses **erweiterte Politiktransferverständnis** und eine Notwendigkeit, den Transferbegriff kritisch zu hinterfragen, spiegelt sich auch in **Interviews** mit politischen (Transfer-) Praktiker*innen wider. Aus den Interviews ergab sich, dass der Begriff „Politiktransfer“ in der internationalen Beratungspraxis problematisch ist (Interviews 3, 6, 8, 9). Er suggeriert einen linearen Transfer von A nach B und kann zudem als 1:1-Übernahme (miss-)verstanden werden. In der Praxis dienen „ausländische“ Politikinstrumente jedoch häufig eher der „Inspiration“ und bedürfen einer umfassenden Anpassung an lokale Gegebenheiten. Eine weitere Begründung für ein erweitertes Politiktransferverständnis kann darin gesehen werden, dass das anvisierte Ziel – Lösungen vor dem Hintergrund der Situation in den Partnerländern zu finden – sich nicht aus dem Transferbegriff erschließt. In bilateralen Dialogforen und Beratungsprojekten gebe man „Impulse“ und bringe politische Ideen in den Diskurs (Interviews 2, 6, 9). Politikberater*innen werden als Moderator*innen und Ideenvermittler*innen verstanden (Interview 10). Häufig wird eher politikrelevantes Wissen transferiert als ein fertiges Politikinstrument. Zudem muss dies nicht einseitig von einem Land in ein anderes passieren; vielmehr kann es sich auch um einen

¹² Brasilien, Russische Föderation, Indien, China, Südafrika

¹³ Argentinien, Australien, Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Mexiko, Russische Föderation, Saudi-Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei, USA, Vereinigtes Königreich und die EU

¹⁴ Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam

beidseitigen Austausch handeln. Der Begriff „Transfer“ ist auch insofern problematisch, als die Beratungsleistung über die im eigenen Land schon etablierten politischen Prozesse und Gegenstände hinausgehen kann (Interview 8).

Auf der Suche nach **alternativen Begriffen** für „Politiktransfer“ sprechen sich einige Praktiker*innen dafür aus, die Beratungsleistung und das Wissens- und Prozessmanagement stärker in den Vordergrund zu stellen und von Politikberatung zu sprechen (Interviews 6, 8, 10). Allerdings wird auch der Begriff „Politikberatung“ kritisch reflektiert, da gerade die Beratung für politische Aspekte in den Partnerländern die Frage nach der „ownership“ für die Politik im Partnerland aufwerfen würde (vgl. Kapitel 5.4.3.2). Dies wurde vor allem im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit betont, in dem oft die technische Zusammenarbeit mehr im Vordergrund steht (Interview 6).

Im Gegensatz zur soeben aufgeführten Kritik wird durch einige Interviewpartner*innen „Politiktransfer“ – sowohl im Kontext von EU-Beitrittsprozess, -Nachbarschaftspolitik oder Entwicklungszusammenarbeit – noch recht traditionell als (unidirektionaler) Transfer verstanden (Interviews 1, 7). Sinngemäß wird gefragt: „Was gibt es in Deutschland oder der EU, und was kann in das Land für den EU-Beitrittsprozess transferiert werden?“ (Interview 7).

2.1.9 Analyserahmen und neue Wege für Politiktransfer

Politiktransfer ist ein florierendes Forschungsfeld, das sich über die Zeit diversifiziert hat (Evans 2017). Die Politiktransferliteratur war stets auch eng verzahnt mit Debatten zur Evidenzbasierung von Politik (Evans 2017; Minkman et al. 2018). In diesem Zusammenhang wurde Politiktransfer als Mittel verstanden, der verstärkten Forderung nach evidenzbasierter Politikgestaltung zu folgen, um Politiken so stärker legitimieren zu können.

Im Zuge der divergenten Forschungsvorhaben entwickelten Dolowitz und Marsh bereits 2000 einen **Politiktransfer-Analyserahmen** (*framework*), der die Überlappungen von sechs zentralen Politiktransferforschungsfragen systematisiert. Die Forschungsfragen befassen sich sowohl mit der Motivation von Akteuren für Politiktransfer entlang eines Kontinuums freiwilliger, gemischter und erzwungener Formen des Transfers, mit der Identifikation von Kernakteuren, Transfergegenständen und -orten, Graden des Politiktransfers (bspw. Vervielfältigung, Nachbildung oder Inspiration), fördernden und hemmenden Faktoren sowie mit Policy-Erfolg und -Scheitern (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Analyserahmen für Politiktransfer

Warum ein Transfer? Kontinuum Wollen.....Müssen			Wer ist am Transfer beteiligt?	Was wurde transferiert?		Von wo?		Grad des Transfers	Transferhemmnisse	Wie man Politiktransfer durchführt	Wie Transfer zu politischem Scheitern führt
Freiwillige Formen	Mischformen	Erzwungene Formen			Vergangenheit	Innerhalb einer Nation	Länder-übergreifend				
Politikernen (Vollkommene Rationalität)	Politikernen (Begrenzte Rationalität)	Direktes Auferlegen	Abgeordnete	Politische Inhalte (Ziele) (Inhalte) (Instrumente)	Intern	Landes- regierung	Internationale Organisationen	Vervielfältigung	Politische Komplexität (Zeitungen) (Magazine) (TV) (Radio)	Medien	Uninformierter Transfer
	Internationaler Druck		Bürokraten Beamte	Programme	Global	Stadt- verwaltung	Regierungen auf regionaler, Landes- und lokaler Ebene	Nachbildung	Frühere politische Richtlinien	Berichte	Unvollständiger Transfer
	(Image) (Konsens) (Wahrnehmungen)									(beauftragt) (nicht beauftragt)	
	Externer Druck	Interessens- verbände	Institutionen			Lokale Autoritäten		Mischformen	Strukturell Institutionell	Konferenzen	Nicht angemessener Transfer
	Bedingungen (Löhne) (Konditionen in Zusammenhang mit Unternehmens- aktivitäten)	Politische Parteien	Ideologien					Inspiration	Durchführbarkeit (Ideologien) (kulturelle Nähe) (Technologien) (Wirtschaftlich) (Bürokratisch)	Sitzungen/ Besuche	
	Verpflichtungen	Policy Entrepreneurs/ Experten	Einstellungen/ kulturelle Werte						Sprache	Statements (schriftlich) (verbal)	
			Berater Think Tanks Transnationale Zusammen- schlüsse Supranationale Einrichtungen	Negative Lektionen			Ehemalige Beziehungen				

Quelle: FU Berlin, übersetzt nach Dolowitz und Marsh (2000)

2.2 Was ist „erfolgreicher“ Politiktransfer? Unterschiedliche Deutungen

Was kennzeichnet „erfolgreichen“ Politiktransfer? Eine gängige Differenzierung innerhalb der Politikwissenschaften bezieht den „Erfolg“ bzw. die **Wirkung** von Politik auf drei Ebenen:

- ▶ **Policy-Output** (verabschiedete Politikziele, -maßnahmen, -programme, im weiteren Verständnis sogar lancierte Narrative),
- ▶ **Policy-Outcome** (dadurch angestoßene Prozesse und kognitive bzw. Verhaltensänderungen bei Zielgruppen) und
- ▶ **Policy-Impact** (Wirkungen der Veränderungsprozesse in der Umwelt oder weiteren Gesellschaft) (vgl. DeGEval 2016).

Diese Unterscheidung kann auf die Frage nach „erfolgreichem“ oder „wirkungsvollem“ Politiktransfer übertragen werden: Erfolg auf Ebene des transferierten Gegenstands (Output) kann einen Wandel der Politikziele, der Instrumentierung, Narrative oder Institutionen umfassen. Transfererfolg auf Outcome-Ebene würde mit einem erhöhten Umweltbewusstsein, umweltfreundlicherem Verhalten, umweltschonenden Produktionsprozessen und Produkten, gestärkten Umweltakteuren (Netzwerken) oder verbesserten Beteiligungsmöglichkeiten einhergehen. Der Impact von Politiktransfer kann eine Verbesserung des Umweltzustandes und auch volkswirtschaftliche oder gesamtgesellschaftliche Wirkungen beinhalten.

Über die Evaluation der Wirkungen hinaus kann auch der **Transferprozess** selbst bewertet werden. Marsh und McConnell (2010) haben eine Heuristik entwickelt, um Erfolg zu definieren und unterschiedliche Erfolgsnuancen zu reflektieren. Dabei werden drei Kernaspekte unterschieden:

- ▶ **Prozesserfolg:** Die Policy wurde ohne Widerstände eingeführt. Diese Definition fokussiert den prozeduralen Aspekt von Erfolg bei der Bildung von Entscheidungen. Entsprechend wurde die Policy durch eine ausreichend große Koalition unterstützt (ibid., S. 571).¹⁵
- ▶ **Programmatistischer Erfolg:** Dieser bezeichnet erfolgreichen Transfer im Sinne der drei Kriterien Wirksamkeit, Effizienz und Widerstandsfähigkeit („*effectiveness, efficiency and resilience*“ (ibid., S. 568 ff.)). Auf operationaler Ebene wird geschaut, ob die Policy entsprechend der eingangs formulierten Ziele eingeführt wurde. Auf Outcome-Ebene wird geschaut, ob das beabsichtigte Ziel erreicht wurde und ob die Policy in dem Partnerland, in das sie übertragen wurde, funktioniert, bspw. gemessen an Kosten- und Zeitersparnissen und/oder effizienteren Beschaffungsentscheidungen. Hier existieren Überlappungen zu den o. g. Wirkungsebenen Outcome und Impact.
- ▶ **Politisther Erfolg:** Dieser bezieht sich auf die politische Dimension, in der Policies und politische Entscheidungsträger*innen im politischen Umfeld evaluiert werden. Im Sinne der politischen Legitimität sind Indikatoren bspw., dass die Policy politisch beliebt ist, die Bevölkerung Vertrauen in Entscheidungsträger*innen und öffentliche Institutionen hat, die (Wieder-)Wahlchancen der Regierung sich verbessert haben und die Policy dazu beigetragen hat, dass die Glaubwürdigkeit der Regierung gesichert oder erhöht wurde (ibid., S. 569ff.).

¹⁵ Ein Indikator für Prozesserfolg ist bspw., dass bei der Verabschiedung von Gesetzen Gesetzgebung mit wenig oder ohne Änderungen Bestand hat. Eine Evidenz ist zudem das Fehlen von Kritik von Stakeholdern, etwa im Rahmen von Gesetzgebungsunterlagen oder Exekutivprotokollen, und breite Unterstützung von Interessensgruppen, z. B. geäußert in Form von White Papers, auf Konferenzen oder in der Medienberichterstattung.

Zwischen dem Transfer**prozess** und dem Transfer**erfolg** bestehen Zusammenhänge. Drei zentrale Forschungsfragen helfen, den Erfolg von Politiktransfer sichtbar zu machen (basierend auf Dolowitz und Marsh 2000, empirisch angewendet durch Fawcett und Marsh 2012, S. 176):

- War der Transfer wissenschaftlich fundiert? („*Was the transfer informed?*“)
- War der Transfer vollständig bzw. abgeschlossen? („*Was the transfer complete?*“)
- War der Transfer angemessen? („*Was the transfer appropriate?*“)

Entsprechend wird ein Scheitern des Politiktransfers durch „uninformierten“ und/oder unvollständigen und/oder unangemessenen Transfer wahrscheinlicher (Dolowitz und Marsh 2000). Ob Politiktransfer als erfolgreich gilt, kann im konkreten Fall **umstritten** sein (Marsh und McConnell 2010). Unterschiedliche Beteiligte und Betroffene in Ursprungs- und Partnerland können auf Grundlage ihrer jeweiligen Wahrnehmungen, Interessen und Rollen zu sehr unterschiedlichen Einschätzungen von Transfererfolg kommen.

Bei den in den Interviews besprochenen Beratungs- bzw. Transferprojekten wird **Erfolg oft ganz unterschiedlich definiert** („Was wollen wir bei wem erreichen?“, Interview 5) – das kann von Bewusstseinsstärkung auf Regierungsebene bis hin zu konkreten Umsetzungsmaßnahmen (Photovoltaikprojekte etc.) reichen. Ziel ist oft gar nicht der Transfer einer spezifischen Politik, sondern die „maßgeschneiderte Arbeit mit den Partnern vor Ort“, die in der eigenen Politikentwicklung unterstützt werden sollen (Interview 5). Eine interviewte Person warf die Frage auf, ob Politiktransfer überhaupt erstrebenswert sei und antwortete: „Nur, wenn [der Transfergegenstand] am Zielort zum richtigen Zeitpunkt der richtige Ansatz ist“ (Interview 4).

In der Regel wird der Erfolg eines Beratungs- bzw. Transferprojektes auf den Prozess und die unmittelbaren Wirkungen des Projekts bezogen (z. B. Wissenstransfer, fundierte Planungsprozesse vor Ort, Kapazitätsaufbau (*capacity building*), Stakeholder-Beteiligung, Vertrauensbildung). Die längerfristigen Wirkungen auf politische Regulierung und erst recht die daraus folgenden gesellschaftlichen und ökologischen Wirkungen (Impacts) werden dagegen häufig gar nicht betrachtet. Zum einen liegen diese jenseits der Projektlaufzeit. Zum anderen ist es schwierig, solche Wirkungen dem Projekteinfluss zuzuordnen (s. unten zum Problem der kausalen Attribution) und dafür geeignete Erfolgsindikatoren zu definieren (Interviews 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8). Die Interviewpartner*innen berichten aber durchaus von erfolgreich implementierten Maßnahmen, insbesondere auf der kommunalen Ebene (Interviews 2, 7, 8, 10).

In einem Interview wurde im Sinne der Outcome-Definition von Transfererfolg hervorgehoben, dass eine Beratungsleistung nur dann als erfolgreich angesehen werden sollte, wenn aus der technischen oder politischen Beratung heraus eine Verstetigung durch praktische (Umsetzungs-)Projekte (z. B. Solaranlagen-Installation) hervorgeht. Auch nach der Beratungsleistung soll dem Land oder der Region ein ökologischer, ökonomischer und/oder sozialer Nutzen entstehen (Interview 10).

Aufgrund der Schwierigkeit, unabhängige Variablen von Politiktransfer zu bestimmen, und vor allem aufgrund der Vielzahl intervenierender Faktoren und komplexer Zusammenhänge gilt für die Erfolgsbestimmung das **Problem der kausalen Attribution**. So kann Erfolg nicht zwingend einer Kondition oder Variable zugeschrieben werden. Unterschiedliche Erfolgsverständnisse, Definitionen von Transfer sowie Probleme der Messbarkeit von Erfolg erschweren die Evaluation von Politiktransfer zusätzlich (Interview 8). Zudem ist ein (kontrafaktisches) Szenario zu möglichen Änderungen gegenüber einer fiktiven Baseline – ohne Prozesse des Transfers oder von Vergleichsgruppen, die nicht Adressat*innen von Transfer waren –, nicht sinnvoll bestimmbar. Daher ist eine Evaluation von Politiktransfer sinnvollerweise theoriebasiert (vgl. Wolff et al. 2017) und muss von Hypothesen und der Evidenz aus Fallstudien ausgehen.

Für einen Einblick zur **Erfolgskontrolle** von Beratungs- bzw. Transferprojekten in der Praxis wurden Praktiker*innen über ihre Erfahrungen befragt. Die theoretischen Erkenntnisse lassen sich aus der Praxis bestätigen: Auch in der Praxis wird die Diskrepanz betont zwischen der Notwendigkeit von Erfolgskontrolle, ihrem methodischen Aufwand und der Schwierigkeit, geeignete Indikatoren (insbesondere für Impact) zu finden (Interviews 4, 8, 10). Es gebe keine standardisierten Indikatoren und Formate für die Erfolgskontrolle, sondern eher allgemeine methodische Werkzeugkästen, welche das Projektmanagement und weniger die Erfolgskontrolle unterstützen (Interviews 6, 8, 9 10) (vgl. hierzu Kapitel 5.5). Ziele und Indikatoren müssten auf der Basis von Status quo bzw. Baselines (Interview 3) projekt-/fallspezifisch definiert werden (Interviews 1, 3). Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle werden oft in erster Linie für die interne Evaluierung und die weitere Projektplanung – beides gemeinsam mit den Partner*innen – genutzt („Wo stehen wir, wo müssen wir umdisponieren?“) (Interview 5).

Als Beispiele für mögliche projektspezifische **Erfolgsindikatoren** wurden genannt: Austausch und Vernetzung fanden statt bzw. wurden institutionalisiert (Interview 2); konkrete politikrelevante Pläne (z. B. Klima- und Energiepläne) wurden erarbeitet (Interviews 2, 3); eine Umweltüberwachungsorganisation wurde aufgebaut (Interview 6); nationale Forschungsinstitute wurden zur Messung von Umwelt- und Armutsdaten vernetzt (Interview 8).

3 Transformationsbezogene Forschungsstränge und ihre Schnittstellen zum Thema (Umwelt-)Politiktransfer

Zur Ergänzung und Bereicherung der Erkenntnisse aus der politikwissenschaftlichen **Politiktransferliteratur** werden im Folgenden zwei Forschungsstränge herangezogen, die sich mit Transformationsprozessen beschäftigen. Da auch Politiktransfer immer etwas mit Wandel zu tun hat, können diese zwei Forschungsstränge interessante Einblicke insbesondere zu den Einflussfaktoren auf (politische) Veränderungsprozesse bieten. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob Transfer auch von transformationsorientierter Politik gelingen kann und welche Rolle die Bedingungen von Transformationsprozessen spielen. Vor diesem Hintergrund beleuchten wir im Folgenden Transformationstheorien und Konzepte transformationsorientierter Politik.

Transformation bedeutet ganz allgemein Umwandlung oder Umgestaltung.¹⁶ Zumindest in nicht-naturwissenschaftlichen, sozialen Kontexten bezeichnet der Begriff einen besonders grundlegenden, tiefgreifenden Wandel von einem relativ stabilen Zustand in einen anderen Zustand – sei es der Wandel einer gesamten Gesellschaft, eines (politischen, ökonomischen, soziotechnischen oder sozialökologischen) Systems oder auch einer einzelnen Organisation (vgl. Heyen und Brohmann 2017; Jacob et al. 2015, S. 10).

Der Begriff ist nicht neu, sondern fest etabliert für Analysen historischer Umbrüche wie der Industrialisierung (Polanyi 1944) oder politischer Systemwechsel (Merkel 2010). Das Thema Transformation ist in unterschiedlichen Disziplinen präsent und beinhaltet unterschiedliche Forschungsgegenstände mit vielfältigen Begriffsdebatten (vgl. Merkel 2010, Kollmorgen et al. 2015). Entsprechend gibt es *nicht* die *eine* Transformationsforschung, sondern viele wissenschaftliche Felder, die sich Transformation aus unterschiedlichen Perspektiven nähern.

Als Folge des Zusammenbruchs sozialistischer Regime am Ende der 1980er und Beginn der 1990er Jahre wurde Transformation vermehrt im **Kontext postsozialistischer**¹⁷

Gesellschaften diskutiert, insbesondere hinsichtlich des Übergangs von sozialistischen Regimen zu Demokratien und von einer Planwirtschaft bzw. „hochzentralisierten kommunistischen Wirtschaft“ hin zu marktwirtschaftlichen Modellen (z. B. Merkel 1999; Kollmorgen 2009; Segert 2013, 2015). Einige Autoren merkten an, dass „Volkswirtschaften sowjetischen Typs“ weniger durch den Begriff und das Konzept von „Planwirtschaft“, als durch eine „Mangelwirtschaft“ (*economics of shortage*) zu verstehen sind. Diese ließen sich u. a. durch weiche Budgetschränken und informelle Tauschbeziehungen charakterisieren (u. a. Kornai 1980; Hare 1989). Der Diskurs zu postsozialistischen Transformationen blühte im Zuge der EU-Beitrittsprozesse und hinsichtlich Fragen europäischer (Des-)Integration in den 2000er Jahren erneut auf (z. B. Lane 2007; Ehrke 2007; Bönker et al. 2008). Diese Debatte dauert mit Blick auf bestehende Herausforderungen der EU-Integration postsozialistischer Länder weiterhin an (z. B. Nonchev 2019).

Vor dem Hintergrund großer globaler **Nachhaltigkeitsherausforderungen** (vgl. Kapitel 1) hat sich der Begriff der Transformation in den letzten Jahren aber vor allem in der Nachhaltigkeitsdebatte und -forschung stark ausgebreitet. Hier umreißt er den nötigen grundlegenden Wandel hin zu einer nachhaltigen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft. In Deutschland findet der Begriff ebenso Verwendung wie international, in Wissenschaftskreisen ebenso wie auf politischer Ebene (vgl. Heyen et al. 2018; Jacob et al.

¹⁶ Der Begriff besteht genau genommen aus zwei Bestandteilen: Das Präfix „trans“ verweist auf ein Überschreiten, auf einen (quasi-) emergenten Prozess, während die zweite Worthälfte „formation“ (vom lateinischen Verb „formare“) auf Formung und Gestaltung verweist, also auf eine Ordnung dieses Prozesses (vgl. Kluge und Hummel 2006).

¹⁷ Zur Verwendung des Begriffs „postsozialistisch“ siehe Kapitel 3.1

2020). Vor allem in der Diskussion um die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung und die SDGs hat er einen zentralen Stellenwert erhalten („Transforming our world“, UN 2015).

3.1 Forschung zu postsozialistischen Transformationen in Mittel- und Osteuropa und ihre Schnittstellen und möglichen Beiträge zu Politiktransfer

Im Folgenden skizzieren wir die Forschung zu postsozialistischen Transformationen mit einem Fokus auf die Länder Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens. Anschließend gehen wir der Frage nach, ob postsozialistische Transformationen und der EU-Beitritt Gelegenheitsfenster für (Umwelt-)Politiktransfer geschaffen haben.

Den Begriff „postsozialistisch“ verstehen wir sachlich als Ausdruck eines kausalen Zusammenhangs, der einen gemeinsamen, vergangenen Bezugspunkt und die Nachwirkungen staatssozialistischer Vergangenheit beschreibt (vgl. Stykow 2013). Wir verwenden den Begriff „postsozialistisch“ daher in einem nicht-normativen Sinne und verweisen auf die sehr heterogene Ausprägung postsozialistischer Staaten.

3.1.1 Einführung in den Forschungsstrang

Die Forschung zu postsozialistischen Transformationen ist ein nur schwer abgrenzbarer Forschungsstrang, der sich aus Beiträgen unterschiedlicher Forschungsrichtungen (u. a. Politik-, Sozial- und Kulturwissenschaften) speist. Sie beschäftigt sich mit **Übergängen von sozialistischen Staatsformen zu demokratischen Systemen** sowie **von Planwirtschaften zu marktwirtschaftlichen Modellen** (z. B. Merkel 1999, Adamski et al. 2002; Stefes 2006; Segert 2013, 2015; Kollmorgen 2009, 2015). Neben Beiträgen zu theoretisch-ideologischen Fragen widmeten sich Studien verstärkt der Policy-Forschung und Ländern Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens.

Der postsozialistische Transformationsprozess unterscheidet sich von anderen Transformationsprozessen durch sein **gigantisches Ausmaß** und die **radikale Änderung** von politischen Ordnungen, Wirtschaftssystemen und der Zivilgesellschaft (Narodetski 2012). Der Systemwandel in mittel- und osteuropäischen Ländern ist durch **parallelaufende Transformationsprozesse** und **unterschiedliche Transformationspfade** gekennzeichnet, die kein einheitliches Muster in den betroffenen Ländern erkennen lassen (Kornai 2006; Narodetski 2012; Beichelt 2022). Bspw. existieren in Ländern Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens unterschiedlich geartete Formen des „Kapitalismus“ (Lane 2005, 2008, 2013). Die Vielfalt „kapitalistischer Systeme“ wird oftmals im Zuge unterschiedlicher Wirtschaftsformen diskutiert, wie z. B. Neoliberalismus oder anglo-amerikanischer Modelle (vgl. Lane 2005). Die unterschiedlichen Formen des „Kapitalismus“ in postsozialistischen Ländern zeichnen sich u. a. durch unterschiedliche Grade des Privateigentums, der Privatisierung, der Profitorientierung wirtschaftlicher Produktion oder Ungleichheit aus (ibid.). Zugleich sind einige der Länder in jüngerer Zeit durch eine Krise der konstitutionellen Demokratie gekennzeichnet (z. B. Bugarič 2015). Der aktuelle Blick auf die Region zeigt ein ambivalentes Bild, das zwischen Autonomiegewinnen, Wohlfahrtssteigerungen, Entdemokratisierung und Re-Autokratisierung changiert (Beichelt 2022). Der Raum der Länder Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens hat sich seither noch weiter heterogenisiert, so dass länderübergreifende postsozialistische Charakterisierungen nicht (mehr) sinnvoll erscheinen. Neben andauernden Transformationsprozessen wird teilweise auch von einer Posttransformation gesprochen (ibid.).

Eine Vielzahl an Beiträgen widmet sich postsozialistischen Kontexten aus der Perspektive (historischer) **Pfadabhängigkeiten** und **Pfadkontingenzen** (z. B. Chavance und Magnin 1997; Johnson 2001; Bouzarovski et al. 2015). Jüngere Literatur reflektiert das Phänomen

postsozialistischer Lock-ins im Infrastrukturbereich als Folge zentralistischer Ökonomien (Bouzarovski et al. 2015).¹⁸ Diese Perspektiven erweitern unseren Blick durch den Fokus auf geographisch bedingte und soziotechnische Pfadabhängigkeiten, die sich dennoch im Wandel befinden.

Weitere Forschungsbeiträge widmen sich postsozialistischen Transformationsprozessen in Mittel- und Osteuropa mit Fokus auf Dynamiken im **Bildungssektor** (z. B. Philips und Kaser 1992; Silova 2009; Chankseliani und Silova 2018).

Während sich frühere Studien auf mitteleuropäische und südosteuropäische Länder bezogen (wie etwa den neuen deutschen Bundesländern, Polen, Rumänien, der ehemaligen Tschechoslowakei und Ungarn; vgl. Philips und Kaser 1992), erweiterte sich später der **geographische Fokus** auch in Richtung der Nachfolgestaaten der Sowjetunion (wie Armenien, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Litauen, der Russischen Föderation und der Ukraine, vgl. Silova 2009; Chankseliani und Silova 2018). Diese geographische Verschiebung der Forschungsperspektive wird u. a. damit erklärt, dass Informationen zu Entwicklungen in Mittel- und Südosteuropa zunächst besser zugänglich waren als zu Transformationen in den ehemaligen Sowjetrepubliken (Chankseliani und Silova 2018). Gleichzeitig wird postuliert, dass sich die Forschung zu postsozialistischen Transformationen im Zuge der europäischen Integration (Hann et al. 2002) und der EU-Erweiterungsprozesse 2004, 2007 und 2013 eher Dynamiken interner EU-Prozesse zugewendet habe (Chankseliani und Silova 2018). In diesem Zusammenhang wird u. a. Klimapolitik als „Retter“ (*savior*) europäischer Integration präsentiert (van Schaik 2010). Diese Perspektive ist aufgrund des mangelnden europäischen Zusammenhalts und fehlender Übereinkunft innerhalb der EU zu Kernfragen der (globalen) Klimapolitik und entsprechenden EU-Ambitionen jedoch stark umstritten (z. B. Groen und Niemann 2012). Darüber hinaus wird die Rolle mittel- und osteuropäischer Länder im Hinblick auf die EU-Nachhaltigkeits-, Kohäsions- und/oder Innovationspolitik diskutiert (z. B. Bachtler et al. 2014; Loewen und Schultz 2019; Pîrvu et al. 2019).

Im Kontext der deutschen Sozialwissenschaften wird die Transformationsforschung als empirische Begleit- und „Ad-hoc“-Forschung verstanden, die im Zuge der komplexen Transformationsprozesse in Ostdeutschland flexibel an den Brennpunkten des Umbruchs ansetzte (Reiðig 1998; Hradil 1996).

Andere Autor*innen fragten unlängst im Rahmen des 30-jährigen Jubiläums postsozialistischer Wandelprozesse und einer internationalen Konferenz zu Wandel und Stadt, ob es auch eine Zeit nach dem „post“ gebe, besonders mit Blick auf Debatten zum „Postsozialismus“ (siehe UML 2019, darin Milojevic und Pesic 2019). In seinem anthropologischen Magnus Opus zu Postsozialismus, das neben europäischen und zentralasiatischen Perspektiven auch chinesische Wandelprozesse in den Fokus nimmt, sagte Hann bereits 2002 das Ende des „postsozialistischen Labels“ voraus (Hann et al. 2002). Die Kategorie „Postsozialismus“ werde von vielen jüngeren Menschen abgelehnt, der Terminus als solcher sei einengend, sogar beleidigend. Mit der Bezeichnung würde eine Bewertung von außen auferlegt, die suggeriert, dass die dort lebenden Menschen auf spezifische Art in ihrem Handeln eingeschränkt seien (Hann et al. 2002, S. 14). Daran anknüpfend hat sich eine Reihe kritischer Beiträge entwickelt, die das „post“ gänzlich in Frage stellen und auf die Schwächen dieser Demarkation hinweisen (Stenning und Hörschelmann 2008; Tlostanova 2012; Chankseliani und Silova 2018; Müller 2019; Milojevic und Pesic 2019). Diese Autor*innen betonen, dass die postsozialistische Perspektive ein sich verflüchtigendes Objekt sei (*vanishing object*). Dies gehe u. a. darauf zurück, dass der

¹⁸ In diesem Zusammenhang werden Lock-ins als pfadabhängige Interdependenzen und ein Bündel voneinander abhängiger Faktoren verstanden. Übersetzt meint der Begriff „eingeschlossen“ und bezieht sich darauf, dass Wandel nicht ohne weiteres möglich ist, da viele Faktoren einander gegenseitig bedingen und gemeinsam geändert werden müssten, um Wandel zu erzeugen.

postsozialistische Diskurs vor allem seitens des Westens geführt werde, die geografische Vorstellungskraft begrenzt sei und Neuinterpretationen des Sozialismus behindert würden (u. a. Hann et al. 2002, Müller 2019). Gleichzeitig wird auf die außerordentlich vielfältige kulturelle Geschichte des ehemals sozialistischen Eurasiens verwiesen (Lampland 2002; Hann et al. 2002; Silova 2009).

Im Rahmen dieses Berichts können wir nicht vertieft auf die unterschiedlichen Diskurse zu postsozialistischen Transformationen eingehen. Was sich festhalten lässt, ist, dass Transformationsprozesse in den betreffenden Regionen weiterhin in Gang sind. Dabei überlappen sich u. a. postsozialistische, demokratische, teils wieder autoritäre und umweltpolitisch notwendige Transformationen (z. B. Beichelt 2022). Nicht zuletzt trifft die sozialräumliche Differenzierung, die wir im Kontext von Politiktransfer bedenken müssen, auch auf postsozialistische Kontexte zu. Auch hier sind wir mit Tendenzen der Globalisierung und Lokalisierung (Rückzug ins Lokale) konfrontiert, die urbane und lokale Transformationsprozesse stärker in den Fokus rücken und Politiktransfer beeinflussen.

3.1.2 Postsozialistische Transformationen und Politiktransfer im Rahmen von EU-Beitritt oder -Annäherung

Dieses Kapitel stellt einige (eher anekdotische¹⁹) **Verknüpfungen** zwischen postsozialistischen Transformationen und (Umwelt-) **Politiktransfer** her. Die Transformation von sozialistischen Regimen und planwirtschaftlichen Wirtschaftssystemen hin zu Demokratien und marktwirtschaftlichen Wirtschaftsmodellen, wie sie in Mittel- und Osteuropa, einschließlich der Nachfolgestaaten der Sowjetunion, stattfand (und noch nachwirkt), ist eine wesentliche Kontextbedingung für den Transfer von Umweltpolitik (siehe Kapitel 5.3). Damit sind einerseits Gelegenheitsfenster verbunden. Andererseits ist die politische Tagesordnung vielfach von anderen Themen als Umweltpolitik bestimmt. Es ist eine große Vielfalt unterschiedlicher Formen der Transformation zu beobachten. Sie kann aber hier in ihrer Vielschichtigkeit nicht systematisch aufgearbeitet werden.

Bereits seit den **1970er und 1980er Jahren** fand eine Diffusion umweltpolitischer Gremien, Behörden und Verwaltungsstrukturen auch in Ländern Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens statt (siehe Kapitel 4.4). Inwiefern diese Entwicklung mit umweltpolitisch begründeten Institutionenbildungsprozessen oder bereits mit Prozessen des Umbruchs zusammenhängt bzw. vorrangig durch diese erklärt werden kann, ist unzureichend erforscht.

Die frühe Politiktransferforschung betrachtete u. a., wie **Umweltpolitik** über die Jahre eine besondere Stellung im **EU-Erweiterungsprozess ab den 2000ern** gewinnen konnte. Beim Beitritt zur EU müssen die Kandidatenländer den (umweltpolitischen) *Acquis Communautaire* in nationales Recht übernehmen und umsetzen. Dies stellt z. B. für Tews (2009) eine besondere Form des (konditionalen) Politiktransfers dar, nämlich einen Transfer von supranationaler zu nationaler Ebene (Tews 2009).²⁰ Der **(umweltpolitische) Acquis Communautaire** umfasst neben verbindlichen, d. h. direkt wirkenden, Verordnungen u. a. auch Richtlinien, die lediglich Ziele festlegen und durch konkretisierende eigene Rechtsakte der Mitgliedstaaten auszugestalten sind, und Erklärungen. Umweltpolitik ist eines der wenigen vergemeinschafteten Politikfelder, das durch die Übernahme rechtlicher Regelungen entlang unterschiedlicher

¹⁹ Gründe hierfür sind, dass postsozialistische Kontexte tendenziell zu uniform betrachtet werden, dass politikfeldspezifische Unterschiede existieren und dass das Forschungsfeld wenig spezifiziert ist.

²⁰ Weil EU-Rechtsnormen in einem komplexen Prozess entwickelt werden, der u. a. ausführliche Dialoge in Fach- und politischen Gremien umfasst, in denen jeder Mitgliedstaat vertreten ist bzw. sein kann, und weil mehrere Gremien bereits die Mitwirkung von Beitritts(kandidaten)ländern vorsehen, ist der Transfer inhaltlich weniger linear als er in Tews (2009) verstanden werden kann.

Sektoren gekennzeichnet ist: Gewässerschutz, Luftreinhaltung, Abfallbeseitigung²¹ (Homeyer et al. 2001). Basierend auf einer Ausweitung der EU-Klimagesetzgebung über die letzten dreißig Jahre haben Klima- und Umweltpolitik im Rahmen der EU-Erweiterungsprozesse eine stetig wachsende Bedeutung eingenommen. Dies kann Beitrittsländer wesentlich motiviert haben, sich an umweltfokussiertem Politiktransfer zu beteiligen (dazu siehe auch Kapitel 5.3 zu Kontextfaktoren).

Die formale institutionelle Struktur der EU und der Beitritt von zehn mittel- und osteuropäischen Ländern 2004 und 2007²² sowie von Kroatien 2013 führte zur Anpassung der Umweltgesetze dieser Länder an EU-Standards. Es wird argumentiert, dass EU-Erweiterungsprozesse sich klar auf die (Diffusion der) EU-Klima- und Umweltpolitik auswirkten – und umgekehrt die Umwelt- und Klimapolitik auf die Ausgestaltung der Erweiterung: Die Übernahme des umweltpolitischen *Acquis Communautaire* war ein zentraler Bestandteil des Beitrittsverfahrens (Oberthür und Tänzler 2006; Harris 2007; Busch und Jörgens 2012). Zu den transferierten Politiken gehören u. a. die Richtlinie zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC), Vorschriften zur Energieeffizienz, zum Anteil erneuerbarer Energien, zu Energiesteuern und zur Liberalisierung der heimischen Energiemärkte (weitere Informationen siehe Oberthür et al. 2001). Die Höhe der Treibhausgasemissionen in Mittel- und Osteuropa sei durch den EU-Beitritt positiv beeinflusst worden, da die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll und dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (*United Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC) nachkommen mussten. Jedoch gingen die erreichten Emissionsreduktionen vor allem auf den wirtschaftlichen Strukturwandel in Folge der Transformationen und auf technologischen Fortschritt zurück (z. B. Schleich et al. 2001; Mongo et al. 2021).

Der EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder wurde im Vorfeld durch **Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen** und durch den Austausch guter Praktiken unterstützt. Institutionenbildende und auf Bedürfnisse der EU-Beitrittskandidatenländer ausgerichtete Instrumente wie das Finanzierungsinstrument PHARE (*Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy*, bereits seit 1989) sowie später das **Technical Assistance and Information Exchange Instrument (TAIEX)** und **Twinning** können als flankierende Austauschmechanismen zur Förderung der Staatsverwaltung verstanden werden. TAIEX und Twinning wurden im Rahmen der EU-Heranzführungsstrategie für mittel- und osteuropäische Länder entwickelt (Djordjevic 2007). Diese Programme unterstützen den institutionellen Auf- und Ausbau der Staatsverwaltung (ibid.). Hinzu kommt **technische Hilfe**, die den Prozess unterstützt. Dabei handelt es sich überwiegend um die Bereitstellung von Erfahrungen und Informationen, wie bspw. Leitfäden und Orientierungsdokumenten. TAIEX und Twinning wurden im Laufe der Zeit auf weitere Länder ausgeweitet (zu Twinning siehe Kapitel 6.1.1.).²³

²¹ Der Begriff „Abfallbeseitigung“ bezieht sich auf den damaligen Forschungsstand. Leitbilder zur Fortentwicklung der *Acquis Communautaire*, die nachfolgend entwickelt wurden, diskutieren eine ausgewogenere Abfallpolitik auch im Sinne der Abfallvermeidung und des Recyclings.

²² 2004: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn; 2007: Bulgarien, Rumänien

²³ Weitere Erweiterungen der Länderkreise waren für TAIEX: Länder der östlichen und südlichen Europäischen Nachbarschaftspolitik 2006 (Europäische Kommission, „TaieX und Twinning Tätigkeitsbericht 2012“, verfügbar online: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/institution_building/2015/act-reports/11476_taiex_ibu_2012_german.pdf (11.03.2021) und einige Länder Amerikas, des Mittleren Ostens und des Asiatisch-Pazifischen Raums 2014 (Europäische Kommission, „TaieX“ verfügbar online: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/taiex_en (11.03.2021);

für Twinning: einige Länder der östlichen und südlichen Europäischen Nachbarschaftspolitik 2004 (Europäische Kommission, „Twinning“, verfügbar online: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twinning_en (11.03.2021) und Länder der

Ursprünglich: Strenge Konditionalität von Politiktransferprozessen

Im Zuge der EU-Erweiterungsprozesse war Politiktransfer durch einen Modus der (strengen) Konditionalität geprägt (von Homeyer et al. 2001, Schimmelpfennig und Sedelmeier 2004, Tews 2009). Konditionalität – also die Notwendigkeit, definierte Kriterien und Bedingungen für den EU-Beitritt erfüllen zu müssen – kann in erweitertem Sinne als ein Transfermechanismus verstanden werden (siehe Kapitel 5.2). So beruhte z. B. die Gewährung von technischer und finanzieller Unterstützung für Beitrittsländer auf der Einhaltung von Verpflichtungen und auf Fortschritten eines Beitrittslandes bei der Übernahme und Umsetzung des *Acquis Communautaire* (von Homeyer et al. 2001).

Tabelle 2 zeigt die Anpassungsmuster und Wirkung internationalen Politiktransfers von **Nationalen Umweltaktionsprogrammen** (*national environmental action programmes*, NEAPs) in 22 untersuchten Ländern. Im Hinblick auf die Strategie, die die Länder im Rahmen des Politiktransfers wählten – sogenannte „Anpassungsmuster“: Transformation, Absorption, partielle Anpassung, Beharrung und Verweigerung – fällt der Politiktransfer in den verschiedenen Transformationsländern recht unterschiedlich aus (vgl. Nordbeck 2013, S. 426). Nordbeck konstatiert, dass von einheitlicher Anpassungsstrategie nicht die Rede sein könne (ibid.). Während die Russische Föderation sich dem Politiktransfer schlichtweg verweigerte, passten sich einige Länder partiell an (z. B. Armenien) oder nutzten den Transfer für eine grundlegendere Transformation der Umweltpolitik (z. B. Estland, Lettland) (siehe Tabelle 2). Die erfolgreiche Ausbreitung von NEAPs basierte im Wesentlichen auf Mechanismen der Kommunikation und des gemeinsamen Lernens im Rahmen von Akteursnetzwerken. Diese waren gekoppelt an ein hohes Eigeninteresse nationaler Regierungen angesichts akuter ökologischer Probleme.

Tabelle 2: Internationaler Politiktransfer und nationale Anpassungsstrategien in Transformationsländern (inklusive zentralasiatischen Ländern)

Anpassungsstrategie	Transformation	Absorption	Partielle Anpassung	Beharrung	Verweigerung
Land	Estland Lettland Litauen Slowakei Slowenien Tschechische Republik Ungarn	Polen Weißrussland	Armenien Aserbaidschan Georgien Kasachstan Mazedonien Moldawien Rumänien	Albanien Bulgarien Kirgisistan Ukraine Usbekistan	Russland
NEAP-Effektivität	ja	ja	partiell	nein	nein
Einfluss des Umweltaktionsprogramms	hoch	gering	mittel	gering	gering

Anpassungsstrategie	Transformation	Absorption	Partielle Anpassung	Beharrung	Verweigerung
Wirkung des Politiktransfers	Anstoß für umfassenden Politikwandel	Bestätigung und Legitimation für nationalen Weg	Anstoß für teilweisen Politikwandel; Wandel der Opportunitätsstrukturen	minimale Wirkung, Persistenz nationaler Strukturen	keine Wirkung, zunehmende Divergenz

Quelle: Nordbeck (2013, S. 426)

Aufweichung der Konditionalität

In späteren Erweiterungsprozessen und niedrigeren Beitrittsstufen (*stages in the accession process*) wurde die Konditionalität der EU-Erweiterungsprozesse aufgeweicht (siehe Gateva 2015). Von einigen Autor*innen wird nach wie vor der zu Teilen ausstehende Integrationsprozess der Länder des westlichen Balkans kritisiert (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Serbien, Montenegro und Nordmazedonien) (Glüpker 2013; Hasa 2019). Die unvollständige Integration wird von ihnen auf eine „Erweiterungsmüdigkeit“ der EU, auf unterschiedliche Grade von Demokratie in den jeweiligen Ländern und auf EU-bedingte Faktoren der Konditionalität, die unterschiedlich mit nationalen Kontextfaktoren zusammenwirken, zurückgeführt (ibid.).

In den aktuellen Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien arbeitet die Europäische Kommission an einer **revidierten Methodik**, die den EU-Beitrittsprozess stärken soll.²⁴ Dabei sollen die Transparenz, Glaubwürdigkeit und der Prozess selbst verbessert und die Konditionen für die jeweiligen Beitrittsländer klarer definiert werden. Darüber hinaus soll eine bessere Anreizstruktur geschaffen werden (EC 2020).

2015 wurde das Instrument der **Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)** zur Stärkung der Beziehung mit Staaten in der Nachbarschaft der EU²⁵ überarbeitet. Hier wurde vom **„More to More Principle“ abgerückt**, das zusätzliche Reformbemühungen der Partnerländer mit zusätzlicher finanzieller und anderer Unterstützung belohnte (siehe auch Bachmann 2019). Jedoch wird auch kritisch hinterfragt, ob das „More to More Principle“ wirklich umgesetzt wurde – die Konditionalität sei zwar weniger explizit, aber Zugeständnisse seien nach wie vor von Fortschritt abhängig (ibid., dazu ebenfalls: Schnellbach 2015, S. 238). Auch wenn die Erfahrungen divergieren, so wird im Kontext der Beitrittsverhandlungen Kroatiens (2013 beigetreten) und Nordmazedoniens (weiterhin Beitrittskandidatenland) argumentiert, dass materielle Anreize nur in den frühen Phasen des Beitrittsprozesses wirksam waren (vgl. Glüpker 2013), als es darum ging, innerhalb der Länder Reformprozesse anzustoßen. Verglichen mit anderen Ländern Mittel- und Osteuropas spielte der politische Wettbewerb um Macht und Einfluss in Kroatien und in Nordmazedonien eine untergeordnete Rolle für den Reformprozess (ibid. 238). Diese Beobachtung deutet daraufhin, dass Zeit – im Sinne unterschiedlicher Phasen für Transfer – gepaart mit Transfermechanismen und lokalen Kontextfaktoren Politiktransfererfolg wesentlich beeinflusst.

²⁴ Europäische Kommission, „Revised enlargement methodology: Questions and Answers“, publiziert 05. Februar 2020 online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_182 (09.11.2020).

²⁵ Aktuell sind folgende 16 Länder Partnerländer der Europäischen Nachbarschaftspolitik: Algerien, Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Republik Moldau, Marokko, Syrien, Palästina, Tunesien und Ukraine.

Unterschiedliche institutionelle Kontexte

Die Forschung zu institutionellen Kontexten postsozialistischer Länder Mittel- und Osteuropas geht auf länderspezifische **Rahmenbedingungen für Akteure** und Unterschiede der **Machtverteilung** ein (z. B. Sotirov 2015; Meyer et al. 2019). Im Zuge der Umsetzung der Biodiversitätspolitik der EU in Bulgarien und Kroatien wird bspw. untersucht, welche Akteursgruppen diesen Prozess beeinflusst haben. Nach Sotirov (2015) wurden Kompetenzen, Verantwortung und Koordination der Umweltpolitik zwischen (über-)nationalstaatlichen und nichtstaatlichen Akteuren mit unterschiedlichen (Macht-)Interessen und Normen mehrfach hin- und hergeschoben. Im Wechselspiel zwischen Europäisierung und Innenpolitik entstanden Diskrepanzen zwischen formaler und praktischer Umsetzung der EU-Konditionalitäten. Basierend auf einer weitestgehend „symbolischen Transformation“ blieb Umweltpolitik wirkungslos.

Andere Beiträge gehen stärker auf die **Rolle der Zivilgesellschaft** und ihre institutionellen Rahmenbedingungen ein (Meyer et al. 2019). Meyer et al. (2019) teilen die mittel- und osteuropäischen Länder in drei Gruppen ein:

- ▶ Visegrád-Staaten²⁶ und Slowenien: Der institutionelle Kontext für die Zivilgesellschaft wird vor allem von der inländischen Regierung dominiert und dies als negativer Einflussfaktor für Umweltpolitik empfunden.
- ▶ Bulgarien, Kroatien und Rumänien: Inländische und ausländische Institutionen werden gleichermaßen als relevante Einflussfaktoren auf die Zivilgesellschaft empfunden. Jedoch werden inländische Institutionen eher als negativer Einflussfaktor für die zivilgesellschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten gesehen, wohingegen ausländischen Institutionen ein eher positiver Einfluss zugeschrieben wird.
- ▶ Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien: In diesen Ländern wird die inländische Regierung als schwacher und negativer Einflussfaktor auf die Zivilgesellschaft empfunden. Auch hier werden ausländische Institutionen als großer und positiver Einflussfaktor dargestellt.

Die unterschiedlichen Ländergruppen weisen dabei eine unterschiedliche Machtverteilung zwischen inländischen und ausländischen Akteuren auf (Meyer et al. 2019).

Praxiseinblicke

Aus Perspektive der befragten Praktiker*innen kann Politiktransfer nur bedingt zu weitergehenden Transformationsprozessen beitragen. Transfer sollte nicht als alleiniger Treiber, sondern vielmehr als Katalysator für Transformationen fungieren, der anschiebt und neue Perspektiven eröffnet (Interviews 3, 6, 9, 10).

Im Kontext von Ländern Mittel- und Osteuropas äußerten die interviewten Praktiker*innen folgende Überlegungen (Interviews 5, 9, 10):

- ▶ Es gäbe nicht „das“ postsozialistische Land. Die Länder Mittel- und Osteuropas wiesen große Unterschiede auf.
- ▶ Auch wenn die (post-)sozialistische Erfahrung immer schwächer würde, dauere die wirtschaftliche Transformation an. Bspw. träfe Umweltpolitiktransfer in den ehemaligen Sowjetrepubliken oft noch auf alte, marode Industriestandorte und einen hohen Bedarf an

²⁶ Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn

zu erneuernder Infrastruktur. Dies führe dazu, dass wirtschaftliche Argumente sehr zentral im Kontext umweltpolitischer Bemühungen seien.

- ▶ Transferbestrebungen müssten für jedes einzelne Land angepasst werden.
- ▶ Es lohne sich, im Rahmen von Beratungs- bzw. Transferprojekten ohnehin laufende Transformations-, aber auch sonstige Politikprozesse im Partnerland aufzugreifen, denn diese schufen gute Voraussetzungen für Veränderungen. Entscheidungen würden im Partnerland dann meist schneller getroffen (Interview 7, 8).
- ▶ Bestimmte politische Überzeugungen seien in einigen Transformationsländern schwer zu verändern. Dies erschwere Politikberatung. Mithilfe von „*awareness raising*“ und Sensibilisierung könne versucht werden, politische Einstellungen zu verändern (Interview 8).

3.1.3 Zusammenfassung

Postsozialistische Kontexte unterscheiden sich von Land zu Land und auch von Politikfeld zu Politikfeld. EU-Beitrittsprozesse können einen wichtigen Kontextfaktor und eine Motivation für die Übernahme umweltpolitischer Praktiken darstellen. In einigen Transformationsländern förderten sie Umweltpolitiktransferprozesse. Deutlich wird ebenfalls, dass Mechanismen der Konditionalität in Transformationsländern unterschiedlich wirken; über die Jahre wurden sie aufgeweicht. Die Literatur zu postsozialistischen Transformationen gewährt ebenfalls Einblicke in die Bedeutung von Zeit und die Notwendigkeit, unterschiedliche Phasen von Transformationen für einen gezielten Einsatz von Transfermechanismen zu bedenken. Der Blick auf Transformationsländer hat die Verschränkung unterschiedlicher Aspekte offengelegt, auf die gesondert in Kapitel 5 (Einflussfaktoren auf Politiktransfer) eingegangen werden soll. **Ein expliziterer Fokus auf Politiktransfer spielt in der untersuchten Forschung zu postsozialistischen Transformationen neben den oben angeführten Quellen kaum eine Rolle.** Individuelle Beiträge widmen sich **stärker den Kontextbedingungen unterschiedlicher mittel- und osteuropäischer Länder**; sie werden im Kapitel 5.3 reflektiert.

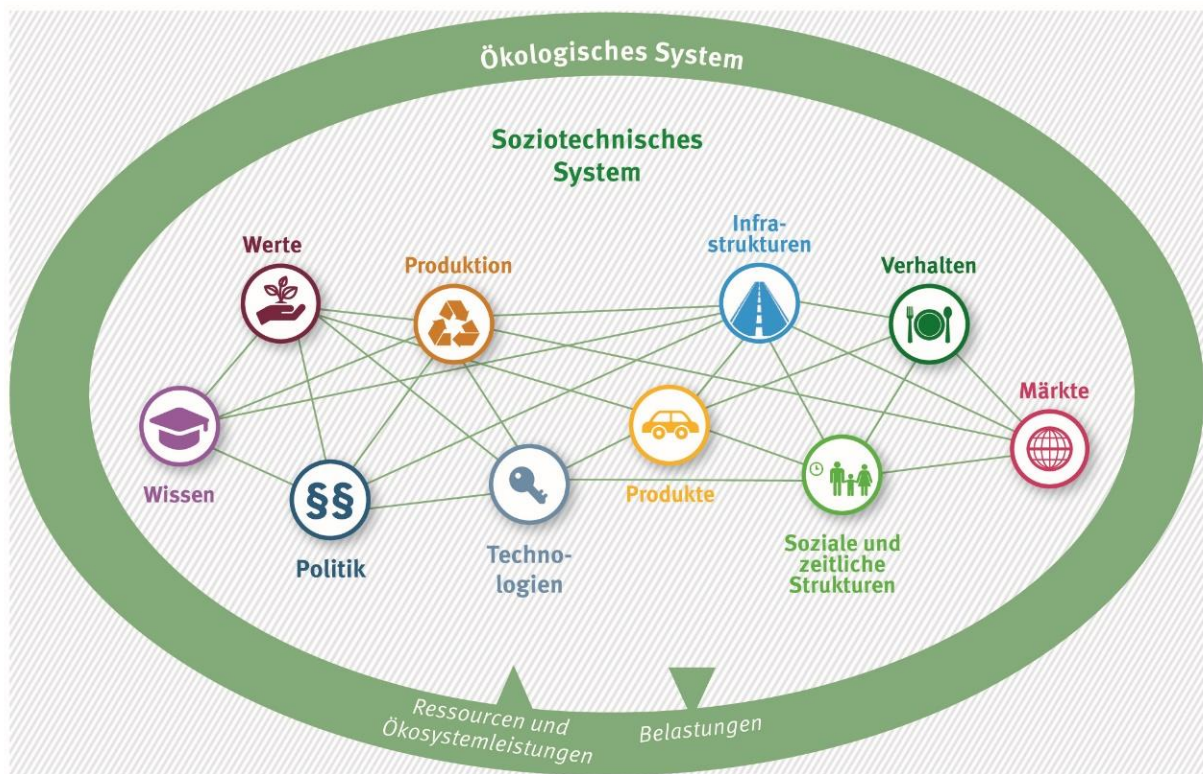
3.2 Forschung zu Nachhaltigkeitstransformationen und ihre Schnittstellen und möglichen Beiträge zu Politiktransfer

3.2.1 Einführung in den Forschungsstrang und seine Kernkonzepte

Die hier im Fokus stehende Forschung zu Nachhaltigkeitstransformationen (*sustainability transitions*) entstand in den 2000er Jahren, zunächst vor allem in Großbritannien und den Niederlanden. In den letzten Jahren hat sie sich geografisch und vom Publikationsumfang her stark verbreitet. Ihre grundlegenden Konzepte beruhen insbesondere auf Erkenntnissen aus der Evolutionsökonomik, Innovationsforschung und Technikgeschichte. Mittlerweile sind die disziplinären Einflüsse noch breiter geworden und umfassen auch die Politikwissenschaft (für einen Überblick über die Literatur, siehe Köhler et al. 2019; Markard et al. 2012).

Analysen in dem Forschungsstrang beziehen sich üblicherweise auf soziotechnische (oder sozioökonomische) (Teil-)**Systeme**, die bestimmte gesellschaftliche Funktionen erfüllen, wie Energie, Mobilität oder Landwirtschaft und Ernährung (Jacob et al. 2020; Elzen et al. 2004). Diese Systeme sind geprägt von bestimmten Politikinstrumenten, Märkten, Infrastrukturen, Technologien, Produkten, Nutzungspraktiken und Werten (siehe Abbildung 2), die stark miteinander zusammenhängen. In Zuge einer Transformation des Systems müssen sich die verschiedenen Elemente gemeinsam ändern.

Abbildung 2: Elemente eines soziotechnischen Systems (eingebettet im ökologischen System)



Quelle: Jacob et al. (2020)

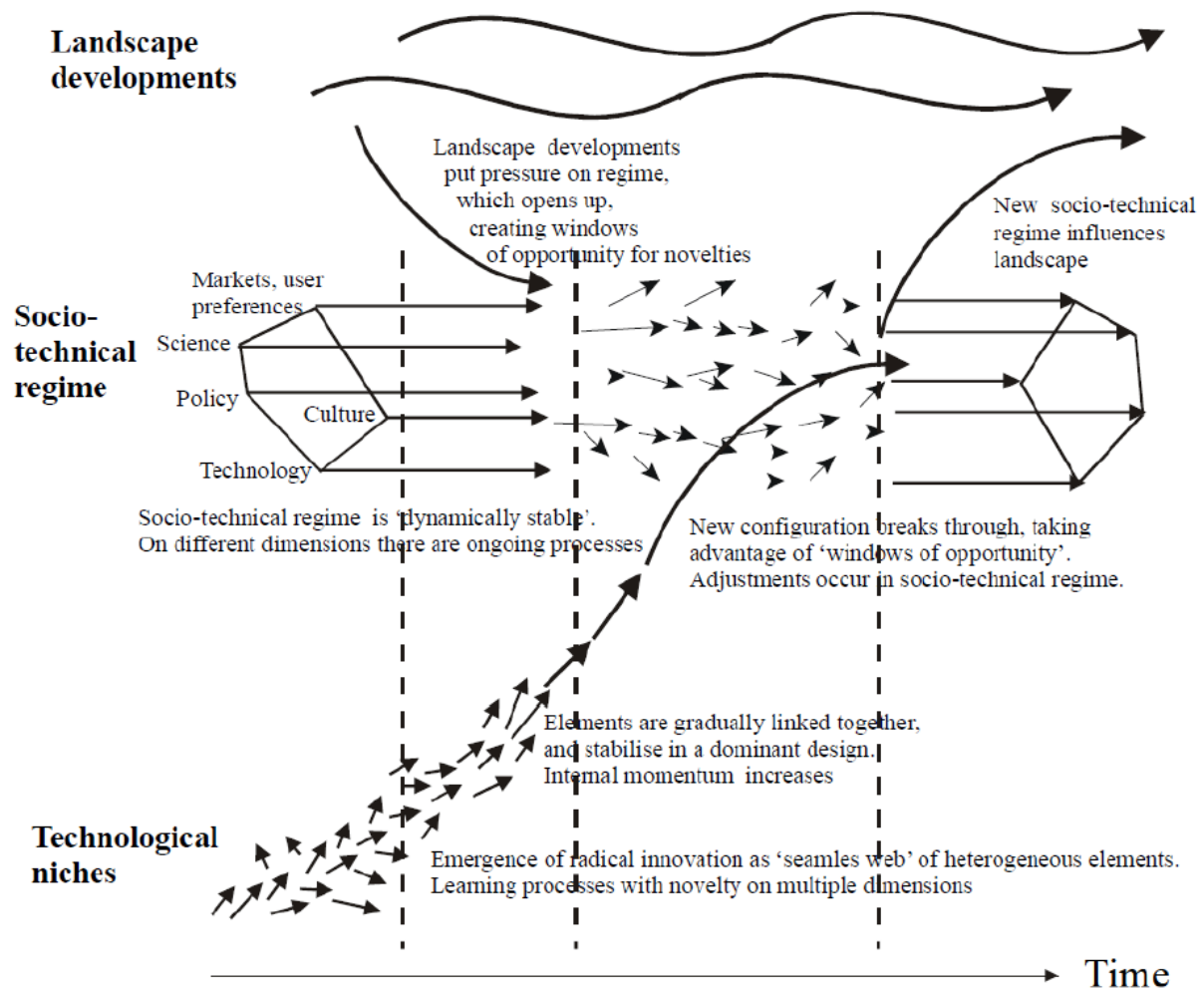
Zum Verständnis transformativen Wandels ist die sogenannte **Mehrebenen-Perspektive** (*multi-level perspective*, MLP) weit verbreitet in der Literatur (Geels 2002, 2005). Damit ist nicht die bekannte Unterscheidung staatlicher Handlungsebenen (im Sinne von *multi-level governance*) gemeint²⁷, sondern die Unterscheidung von drei Ebenen, deren Interaktionen Transformationen prägen:

- ▶ eine Mesoebene mit den Strukturen und Akteuren, die ein soziotechnisches System aktuell prägen (*regime*),
- ▶ eine Makroebene (*landscape*) mit übergeordneten gesellschaftlichen Faktoren (z. B. Paradigmen) und Entwicklungen jenseits des einzelnen soziotechnischen Systems und
- ▶ eine Mikroebene (*niches*) mit innovativen Praktiken in gesellschaftlichen Nischen.

Die Transformation der dominierenden und recht stabilen Strukturen eines soziotechnischen Systems ergibt sich in dieser Perspektive zum einen durch Veränderungen auf der Makroebene (z. B. Wertewandel, demografischer Wandel oder auch ökologischer Problemdruck wie beim Klimawandel). Zum anderen ergibt sie sich aus Nischenentwicklungen, wo (teils radikale) Innovationen entstehen und Druck auf das Regime ausüben. In der Regel wirkt beides zusammen bei Transformationen des Regimes. Die folgende, sehr verbreitete Abbildung 3 veranschaulicht diese Mehrebenen-Perspektive.

²⁷ Raven et al. (2012) weisen darauf hin, dass die Mikroebene der Nischen nicht unbedingt nur lokalen Charakter haben muss und dass Regime auch transnationale Prägungen haben können. Zum Verhältnis von *multi-level perspective* und *multi-level governance*, siehe auch Bauknecht et al. (2015).

Abbildung 3: Mehrebenen-Perspektive auf Transformationsprozesse



Quelle: OECD (2015), orientiert an Geels (2002)

In Anlehnung an die Forschung zu Innovationsdiffusion gibt es ein idealtypisches **S-Kurven-Modell**, in dem vier Transformationsphasen unterschieden werden (Kemp und Loorbach 2006):

- eine Vorentwicklungsphase mit vielen Experimenten in Nischen,
- eine Take-off-Phase mit ersten Veränderungen aus der Nische heraus,
- eine Durchbruchphase mit strukturellem Wandel durch Akkumulation von Veränderungen,
- eine Stabilisierungsphase, in der ein neues Regime-Gleichgewicht entsteht.

Trotz solcher idealtypischen Modelle wird Transformation als ein dynamischer, nicht-linearer Prozess angesehen, in dem verschiedene Subprozesse in unterschiedlichen Bereichen mit unterschiedlicher Geschwindigkeit sowie mit Rückkopplungen und Rückschlägen ablaufen (Heyen und Brohmann 2017; Ehnert et al. 2018; Köhler et al. 2019). Damit zusammenhängende Merkmale von Transformationen sind Emergenz, Offenheit zukünftiger Entwicklungen, Unsicherheiten und Nicht-Wissen (u. a. EEA 2017, S. 20). Welche Technologien und Praktiken sich durchsetzen, wie der Wandel genau aussehen und wohin er führen wird, ist ex-ante nicht absehbar, sondern kristallisiert sich erst im Laufe der Zeit heraus (Jacob et al. 2015, S. 10).

Während dieses Prozesses werden Ziele und mögliche Pfade der Transformation immer wieder

kritischen Reflexionen und Debatten unterzogen. Man spricht auch von einem „gesellschaftlichen Such- und Lernprozess“ (Reißig 2009; WBGU 2011b).

Während sich ein Zweig der Nachhaltigkeitstransformationsforschung vorrangig mit der Analyse historischer oder laufender Transformationsprozesse (einschließlich ihrer Hemmnisse) befasst, haben andere Forschungszweige eine stärker präskriptive Ausrichtung:

- ▶ Beim **Strategic Niche Management** geht es um die bewusste Schaffung von Nischen als geschützte Räume für (soziotechnische) Innovationen. Hierbei sollen Lern- und Netzwerkprozesse stattfinden und die Innovationen somit „reifen“ können, bevor sie diffundieren bzw. hochskaliert werden und eventuell einmal das Regime ändern (Kemp et al. 1998; Schot und Geels 2008; Smith und Raven 2012).
- ▶ Beim **Transition Management** handelt es sich um ein Konzept, das vor allem prozessuale Ansätze zur Förderung von Transformationen beinhaltet. Wesentliche Elemente hierbei sind (ebenfalls) Förderung von Nischenexperimenten, Unterstützung von Pionieren, Vernetzung von diesen und anderen Akteuren sowie die Entwicklung gemeinsamer Zukunftsvisionen und Pläne (Kemp et al. 2007; Loorbach 2010; Roorda et al. 2014).
- ▶ Aufbauend auf den bisher genannten Konzepten aus der internationalen Forschung zu Nachhaltigkeitstransformationen sowie weiterer Literatur wurde speziell für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)²⁸ das Konzept der „**transformativen Umweltpolitik**“ entwickelt (Jacob et al. 2020; Wolff et al. 2018). Es beinhaltet acht Handlungs- bzw. Gestaltungsansätze (s. Textbox).

Handlungsansätze transformativer Umweltpolitik

- ▶ Transformationsfelder mit systemischem Blickwinkel analysieren
- ▶ Schnittstellen in und zwischen soziotechnischen Systemen gestalten
- ▶ Gesellschaftliche Trends erkennen, bewerten und politisch adressieren
- ▶ Entwicklung von gesellschaftlichen Leitbildern und Zielen unterstützen
- ▶ Soziale und institutionelle Innovationen fördern und in Experimenten testen
- ▶ Den Ausstieg aus nicht-nachhaltigen Strukturen gestalten (Exnovation)
- ▶ Neue Akteure und Akteure mit neuen Rollen einbinden
- ▶ Politiken und Prozesse zeitbewusst gestalten²⁹

Quellen: Jacob et al. (2020); Wolff et al. (2018)

²⁸ Seit 12/2021: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

²⁹ Der Handlungsansatz sensibilisiert für verschiedene Zeitaspekte, die im Kontext von Umweltschutz und gesellschaftlichem Wandel relevant sind. Transformative Umweltpolitik versucht, Politiken und Prozesse so zu gestalten, dass negative Umweltwirkungen zeitlicher Rahmenbedingungen (bspw. lange Investitionszyklen in fossilen Industrien) gemindert und positive Zeiteffekte (bspw. Gelegenheitsfenster) genutzt werden.

3.2.2 Nachhaltigkeitstransformationen in Schwellen- und Entwicklungsländern

Lange Zeit hat die Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen geografischen Aspekten bzw. Eigenheiten unterschiedlicher Orte wenig Aufmerksamkeit geschenkt (vgl. Hansen und Coenen 2015). In den letzten Jahren wurde dazu vermehrt geforscht (vgl. Köhler et al. 2019), wobei dies insbesondere für Nischenentwicklungen auf lokaler und regionaler Ebene gilt, weniger für Regime-Dynamiken und die nationale Ebene (Hansen und Coenen 2015). Dabei hat sich gezeigt, wie ortsabhängig und ortsspezifisch viele Nischenentwicklungen bzw. Transformationsprozesse sind. Hansen und Coenen (2015) sprechen von „*place-dependent factors such as local technological and industrial specialisation, local natural resource endowments, local market formation, urban and regional visions and policies and localised informal institutions*“. Allerdings halten sie auch fest: „*While there is a wide consensus that place-specificity matters there is still little generalizable knowledge about how place-specificity matters for transitions*“ (ibid., Abstract).

Während die o. g. Konzepte der Nachhaltigkeitstransformationsforschung (MLP, *Strategic Niche Management*, *Transition Management*) zunächst im Kontext von westlichen Industrieländern entwickelt und angewendet wurden, hat sich der Blick (erst) in den letzten zehn Jahren auch verstärkt auf Schwellen- und Entwicklungsländer ausgeweitet. Dies gilt insbesondere für Südostasien, aber auch Afrika, und insbesondere zu Energietechnologien (vgl. Wiczorek 2018 mit einem Review von 116 Publikationen der Forschung zu Nachhaltigkeitstransformationen). Analysen zu den Ländern Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens gibt es dagegen weiterhin kaum.

Während viele Autor*innen die o. g. Konzepte für anwendbar und hilfreich auch für die Analysen von Schwellen- und Entwicklungsländern halten (Wiczorek 2018), wird die Übertragbarkeit an manchen Stellen kritisch reflektiert. So wird darauf hingewiesen, dass (soziotechnische und sozioökonomische) Systeme bzw. Regime-Strukturen in diesen Ländern weniger stabil und kohärent, stattdessen dynamischer und hybrider sind (Furlong 2014; Wiczorek 2018; Berkhout et al. 2011). Dies hat u. a. damit zu tun, dass insbesondere in Entwicklungsländern staatliche und nicht-staatliche Institutionen vergleichsweise schwach sind und wenig soziale Sicherheit bieten. Zudem werden formale Strukturen stärker durch informale Strukturen (z. B. Familien- oder Klientelbeziehungen, Nachbarschaftsorganisation, Schwarzmarkt, informelle Eigentumsrechte) ergänzt (Hansen et al. 2018; Ramos-Mejía et al. 2018).

Aus diesen strukturellen Unterschieden scheinen sich in empirischen Analysen auch Konsequenzen für Nischen- und Transformationsentwicklungen zu ergeben. Ein allgemeines Konzept ist daraus bzw. dazu noch nicht entstanden. Dennoch lassen sich aus bisherigen Queranalysen der Literatur (vgl. v. a. Wiczorek 2018; Hansen et al. 2018) einige Punkte festhalten:

- Da die Lösung bzw. Verbesserung aktueller sozialer Missstände von Politikakteuren häufig als prioritär angesehen wird, können ökologische Ziele leicht in den Hintergrund rücken (Wiczorek 2018). Soziale Nachhaltigkeitsprobleme und -ziele müssen eine größere Rolle spielen, als dies in der Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen in Industriestaaten üblicherweise der Fall ist (Ramos-Mejía et al. 2018).
- Ramos-Mejía et al. (2018) argumentieren, dass sich problematische informelle Strukturen auf wichtige Aspekte von Nischenentwicklung auswirken, wie Netzwerke, Visionsbildungs- und Lernprozesse. Man müsse genauer auf Fragen schauen wie: „*Which transformation?, For whom?, and By whom?*“ (in Anlehnung an Scoones et al. 2015). Es sei sicherzustellen, dass ökologisch nachhaltige Lösungen soziale und institutionelle Probleme nicht reproduzieren, sondern diese herausfordern und ebenfalls transformieren können.

- Die dynamischeren Regime-Strukturen könnten – entsprechend den ursprünglichen Annahmen des MLP-Konzeptes – einerseits gute Möglichkeiten für radikale Innovationen bieten (Berkhout et al. 2011). Empirische Analysen deuten jedoch vielfach darauf hin, dass die damit verbundene (u. a. regulatorische) Unsicherheit Nischenentwicklungen mit Blick auf Investitionen, Lernprozessen und Diffusion behindern können (ibid.; Hansen et al. 2018). Insgesamt werden institutionelle und politische Faktoren, insbesondere die Unsicherheit und die Schwäche formaler rechtsstaatlicher Strukturen, als die wesentlichen Hemmnisse für Upscaling und Transformation identifiziert (Wieczorek 2018).
- Innovationen ergeben sich in diesen Ländern oft weniger aus Forschungs- und Entwicklungsabteilungen, sondern sind eher „grassroots innovations“ oder „frugal innovations“, d. h. sie entwickeln sich informell aus lokalen Gegebenheiten und Bedürfnissen (Hansen et al. 2018; Berkhout et al. 2011). Analysen zeigen, dass diese lokal-soziale Einbettung von Innovationen ihre Verbreitung befördert und auch unter ökologischen Gesichtspunkten vorteilhaft sein kann (Wieczorek 2018).
- Demgegenüber werden Projekte der Entwicklungszusammenarbeit mit Technologietransfer von außen kritisch gesehen. An ihnen wird die oft isolierte und kurzfristige Einzelprojektförderung mit unzureichender lokaler Verankerung kritisiert, durch die sich keine ernsthafte Nische mit Netzwerk- und Visionsbildung sowie Lernprozessen entwickeln kann (Hansen et al. 2018; Wieczorek 2018). Maßnahmen von „Geberländern“ bzw.-institutionen können (radikalen) Wandel sogar behindern (Hansen und Nygaard 2013).
- Unabhängig von der kritischen Beurteilung von Entwicklungshilfeprojekten wird gerade im Kontext von Schwellen- und Entwicklungsländern betont, dass dortige Nischen und Experimente, aber auch Regime, international eingebettet bzw. transnational verknüpft sind (*transnational linkages*) (Wieczorek 2018; Hansen und Nygaard 2013). Wieczorek et al. (2015) konkretisieren diese Linkages als „flows of actors, knowledge, institutions, capital or technology“ (ibid., S. 162). Diese Verknüpfungen gelten als Möglichkeit, lokale Fähigkeiten und Ressourcen zu ergänzen.

3.2.3 Schnittstellen und mögliche Beiträge zu (Umwelt-)Politiktransfer

Während internationale Entwicklungszusammenarbeit, Technologietransfer/-diffusion und auch Transfer bzw. Austausch von Wissen rund um diese Technologien eine wichtige Rolle in der Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen in Schwellen- und Entwicklungsländern spielen, ist das Thema **Politiktransfer** in der gesamten Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen bislang fast völlig vernachlässigt worden.

In gewisser Weise passt dies dazu, dass politische Aspekte (und politikwissenschaftliches Wissen) in der Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen lange generell vernachlässigt wurden. Diese Literatur hat sich erst in den letzten Jahren verstärkt mit Politics-Aspekten wie Macht sowie klassischen Politikinstrumenten und Instrumentenbündeln, sogenannten Policy-Mixen, auseinandergesetzt (Markard et al. 2016; Rogge et al. 2017; Kern und Rogge 2018).

Internationaler Politiktransfer spielt allerdings weiterhin so gut wie keine Rolle. Dies ist bedauerlich, denn es ergeben sich in beide Richtungen interessante Fragen und mögliche Beiträge. So könnte die Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen die Politiktransferforschung (und -praxis) nach unseren Überlegungen entlang folgender Fragen bereichern (s. auch Heyen et al. 2021):

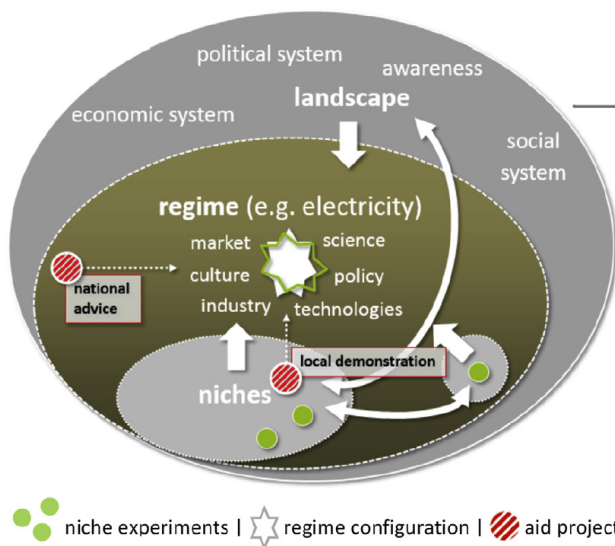
- ▶ Ergeben sich aus der Konzipierung und dem Verständnis von soziotechnischen Systemen, transformativem Wandel und relevanten Akteuren in der Transformationsforschung (z. B. „*change agents*“, S-Kurve, Mehrebenen-Perspektive, u. a. mit Einfluss von Nischen auf Regime, Langfristigkeit, disruptive Veränderung) neue bzw. veränderte Ansätze für den Transfer von Politik (**Transformationswissen als Lernquelle für Politiktransfer**)?
- ▶ Beeinflussen *im Partnerland* vorhandene soziotechnische Regime, übergeordnete Paradigmen, Leitbilder, Narrative, Nischen, soziale Innovationen, Transformationsakteure, Transformationswissen den Erfolg von Politiktransfer (auch unabhängig vom genauen Transfergegenstand) (**Elemente von Transformationen und transformativer Politik als unabhängige Variablen**)?
- ▶ Inwieweit können (*im Ursprungsland* vorhandene) Transformationsideen, Leitbilder, Narrative, Nischenförderungs- und Exnovationsinstrumente oder Transformationswissen selbst Gegenstand von Politiktransfer sein (**Elemente von Transformationen und transformativer Politik als Transfergegenstände**)?
- ▶ Wie wirkt sich Politiktransfer (auch unabhängig vom genauen Transfergegenstand) auf Leitbilder, Narrative und letztlich auch auf Transformationsprozesse als Ganzes *im Partnerland* aus? Können gewisse Transfermechanismen und Transferrouen identifiziert werden, die förderlich sind für erfolgreichen transformativen Wandel? Kann es hilfreich sein, zur Übernahme geplante Politikmaßnahmen zunächst in „regulatorischen Experimenten“ zeitlich und/oder räumlich begrenzt zu testen (**Elemente von Transformationen und transformativer Politik als abhängige Variablen**)?

Wie bereits angedeutet, gibt es zu den meisten Fragen bislang kaum empirische Analysen in der Literatur. Eine Ausnahme bietet die (sehr spezifische) Fallstudie von Bhamidipati et al. (2019) zur Förderung erneuerbarer Energien in Uganda, die die Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen mit jener zu Politiktransfer verbindet. Die beiden Literaturstränge bringen auch Pitt und Jones (2016) zusammen, allerdings geht es hier um den *lokalen* Transfer eines Programms innerhalb Großbritanniens.³⁰

Marquardt verbindet Konzepte der Nachhaltigkeitstransformationsforschung (insbesondere die Mehrebenen-Perspektive, wobei er selbst von *Transition Management* spricht) mit Literatur zu Entwicklungszusammenarbeit. Zwar geht der Autor nicht auf die Politiktransferliteratur ein, aber betrachtet neben lokalen Entwicklungshilfeprojekten auch zwischenstaatliche Politikberatung (Marquardt 2015; Marquardt et al. 2016). Er schlägt vor, den *Transition-Management*- bzw. MLP-Ansatz zu verwenden, um Entwicklungshilfeprojekte hinsichtlich ihrer Einbettung in und ihrer Wirkung auf Regime-Strukturen besser zu verstehen (vgl. Abbildung 4).

³⁰ Pitt und Jones (2016, S. 4) schreiben konzeptionell zu Politiktransfer: „We consider policy transfer a potential driver of transitions, emphasising scaling as a distinct mechanism. Scaling is the deliberate effort to transfer a policy programme over space, time or function through spread, renewal, and diversification. The original programme is imitated in new contexts, by actors who retain a role in delivery. Expansion across space and time represents scaling up; diversification into new functions is scaling out.“

Abbildung 4: Schematisierte Anwendung der Mehrebenen-Perspektive auf Entwicklungszusammenarbeit zum Ausbau erneuerbarer Energien



According to transition management a sustainable energy system can be seen as a normative vision on the **landscape level** of a developing country. At the same time, sustainability is an important guide for renewable energy development projects.

Donor-driven demonstration and pilot projects promoting and showing the feasibility of renewables act as **niche experiments** that would otherwise not have been possible.

Beyond that, donors support national advice for supportive renewable energy policies, market structures, or technology transfer. These activities directly tackle a **regime shift** towards sustainable energy.

Diffusion and **scaling up** of experiences are two of the most critical issues in development aid that depends on follow-up actions within the country without donor-support. Learning and coordination are also vital elements of transition management.

Quelle: Marquardt (2015)

Erkenntnisse aus diesen Publikationen werden in den Folgekapiteln aufgegriffen – zusammen mit unseren eigenen (vor dem Hintergrund der allgemeinen Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen entwickelten) Gedanken, die durch künftige Forschung zu überprüfen wären.

4 Gegenstände von (Umwelt-)Politiktransfer

Das folgende Kapitel beschreibt unterschiedliche Gegenstände von Politiktransfer. Dabei bauen wir auf dem (erweiterten) Verständnis von Politiktransfer auf (siehe Kapitel 2.1.8). In Kapitel 2.1.8 wurden auch die drei Dimensionen von Politik erläutert (Policy, Polity, Politics). Diese Unterscheidung ist für uns hier relevant, denn zwischenstaatlicher Politiktransfer hat im Wesentlichen die inhaltlich-materielle Dimension (**Policy**) oder ihre institutionelle Dimension (**Polity**) zum Gegenstand: So werden regelmäßig Ziele, Strategien, Instrumente und Bündel von Instrumenten (sogenannte Policy-Mixe³¹) und Programme, aber auch Verfahrensarten, der Aufbau von Organisationen und gelegentlich sogar Verfassungsordnungen transferiert. Die prozedurale Dimension (**Politics**), z. B. Akteurskonstellationen und Machtstrukturen sowie die damit verbundenen Prozesse, werden allenfalls dann übertragen, wenn es um supranationale Organisationen geht und Entscheidungsbefugnisse von der nationalen Ebene auf die supranationale Ebene transferiert werden. Zwischenstaatlicher Transfer von Policies und Politics lässt sich jedoch nicht ohne ein Verständnis der Politics sowohl im Ursprungs- als auch im Partnerland verstehen.

Die Kapitel 4.1 bis 4.3 betrachten vor allem die Policy-Dimension. Hier gehen wir insbesondere auf Umweltpolitiktransfer ein – mit einem Fokus auf Zielen, Politikinstrumenten sowie Diskursen und Narrativen als Transfergegenständen. Kapitel 4.4 widmet sich dem Transfer von Organisationen und Organisationsstrukturen – beides Aspekte von Polity. Dabei betrachten wir insbesondere den Bereich der Daseinsvorsorge, den Transfer administrativer Verwaltungsstrukturen und den Rechtstransfer. Da die Forschung dazu bisher kaum auf umweltspezifische Politics fokussiert, wird der Analyserahmen hier auch für nicht-umweltspezifische Gegenstände geöffnet.

Policies werden im Folgenden als die Absichten und die Art und Weise verstanden, Probleme zu adressieren oder zu vermeiden. Sie beinhalten also sowohl Ziele, die erreicht werden sollen, als auch Instrumente. Policies sind nicht zwingend staatlich – auch Unternehmen oder andere Organisationen geben sich Policies. Vor dem Hintergrund des Projektziels, den internationalen Politiktransfer zu unterstützen, fokussieren wir aber im Folgenden auf staatliche Policies.

4.1 Politikziele

Der Verweis auf andere Länder ist regelmäßig eine Legitimationsquelle in der politischen Auseinandersetzung um die Einführung oder Weiterentwicklung von nationalen **Zielen**.

Grundsätzlich sind die Ausarbeitung und Beschlussfassung von Zielen eine zentrale Aufgabe der Umweltpolitik. Ziele sind die Grundlage für umweltpolitische Instrumente und Maßnahmen. Sie können – soweit sie auch die Zuständigkeit anderer Ressorts oder Ebenen betreffen – auch als Managementinstrument entwickelt und genutzt werden. Eine **zielorientierte Umweltpolitik** wurde zunächst im Zusammenhang nationaler Umweltpläne ab den 1980er Jahren entwickelt, in Deutschland spätestens ab den 1990er Jahren. Unterschieden werden können:

- ▶ Umweltmengenziele (zu Ressourcenverbräuchen und Emissionen),
- ▶ Umweltqualitätsziele (zum Umweltzustand, z. B. Luftqualität),
- ▶ Umwelthandlungsziele (zu Verhaltensweisen oder zur Nutzung von Umwelttechnologien).

Politische Ziele sind Gegenstand kontroverser Auseinandersetzungen und von Kompromissen gekennzeichnet. Im Ergebnis werden deshalb oft ambivalente Ziele vereinbart. Idealerweise sind

³¹ Vgl. die ausführliche Literatur zu Policy-Mixen und ihrem Transfer (Jänicke et al. 2003; Rogge und Reichhard 2013; Jacob und Bär 2014).

Politikziele jedoch „**SMART**“, d. h. spezifisch, messbar, erreichbar (achievable), relevant und terminiert –, um als Managementinstrument nutzbar zu sein. Zur Messung der Zielerreichung sind **Indikatoren** nötig – die ihrerseits Gegenstand von Politiktransfer sein können.

Aus der Perspektive der Nachhaltigkeitstransformationsforschung können auch grundlegende Transformationsziele und Visionen zu wünschenswerten künftigen Systemzuständen transferiert werden. Dabei können die konkreten Ziele im Vordergrund stehen, etwa „100 % erneuerbare Energien“. Es können aber auch umfassendere Leitbilder wie „Energiewende“ (vgl. Steinbacher 2019), „Klimaneutralität“ oder „nachhaltige Entwicklung“ transferieren.

In den Interviews mit Praktikern*innen wurden weniger konkrete Ziele als vielmehr Themenbereiche als Transfergegenstand benannt: Klima-/Energie- und Umweltpolitik (Interview 6, 9, 10), EU-Annäherung oder Harmonisierung mit dem *Acquis Communautaire* (Interview 7, 9).

4.2 Politikinstrumente und Policy-Mixe

Seit Beginn der Politiktransferforschung hat sich eine stetig wachsende Literatur entwickelt, die sich unterschiedlichen Arten von transferierten Umweltpolitikinstrumenten, Policy-Mixen, ihren Merkmalen und ihren Einflussfaktoren widmet (für eine Übersicht verschiedener Instrumente: Busch und Jörgens 2005, mit Fokus auf nationale Umweltpolitikpläne und Strategien sowie Umweltzeichen: Kern et al. 1999, oder mit Fokus auf lokale Klimastrategien: Hakelberg 2011; vgl. auch Tabelle 2).

4.2.1 Einzelne Politikinstrumente

Es werden grundsätzlich verschiedene Arten von Instrumenten unterschieden. Eine weit verbreitete Typologie unterscheidet nach **Interventionstiefe** zwischen „weichen“ und „harten“ Politikinstrumenten. „Weiche“ Politikinstrumente sind bspw. informatorische Instrumente, wie Umweltzeichen oder Verbraucherinformationen, oder prozedurale Instrumente, wie Runde Tische oder Strategische Umweltprüfungen. „Harte“ Instrumente umfassen das Ordnungsrecht (z. B. Gebote, Verbote, Grenzwerte) und ökonomische Anreizinstrumente (insbesondere negative Anreize, wie Abgaben oder Haftungsinstrumente, aber auch Emissionshandelssysteme). Harte und weiche Instrumente stellen in der Praxis eher ein Kontinuum als zwei Pole dar. Sie weisen jeweils spezifische Stärken und Schwächen auf, weshalb sie intelligent kombiniert werden sollten (Wolff et al. 2020). Instrumente können noch weiter nach ihrer **Verbindlichkeit** in obligatorische und freiwillige Instrumente unterschieden werden (Tews 2001). Oder sie lassen sich nach ihrer thematischen und sektoralen **Reichweite** in Mikro-Instrumente (z. B. gerätespezifische Effizienzstandards), Meso-Instrumente (z. B. Ökodesign-Richtlinie) und Makro-Instrumente (CO₂-Bepreisung) gruppieren (Scherf et al. 2020).

Transfer bzw. Beratung dazu kann sich jenseits einzelner Instrumente auch auf breitere **Politikansätze** wie eine „ökologische Steuerreform“ beziehen (Interview 4), mit der verschiedene bestehende Steuern ökologisch angepasst und neue Steuern eingeführt werden können. Politikinstrumenten ähnlich können auch **Verfahren der Politikentwicklung** Gegenstand von Beratung bzw. Transfer sein. Dabei handelt es sich um die formalen Prozesse, wie (Umwelt-)Politik entwickelt wird. Interessante Beispiele sind Verfahren zur Evidenzbasierung von Umweltpolitik, etwa im Rahmen von Folgenabschätzungen (*impact assessments*), oder Verfahren, mit denen Umwelthanliegen in andere Politikfelder integriert werden (Umweltpolitikintegration).

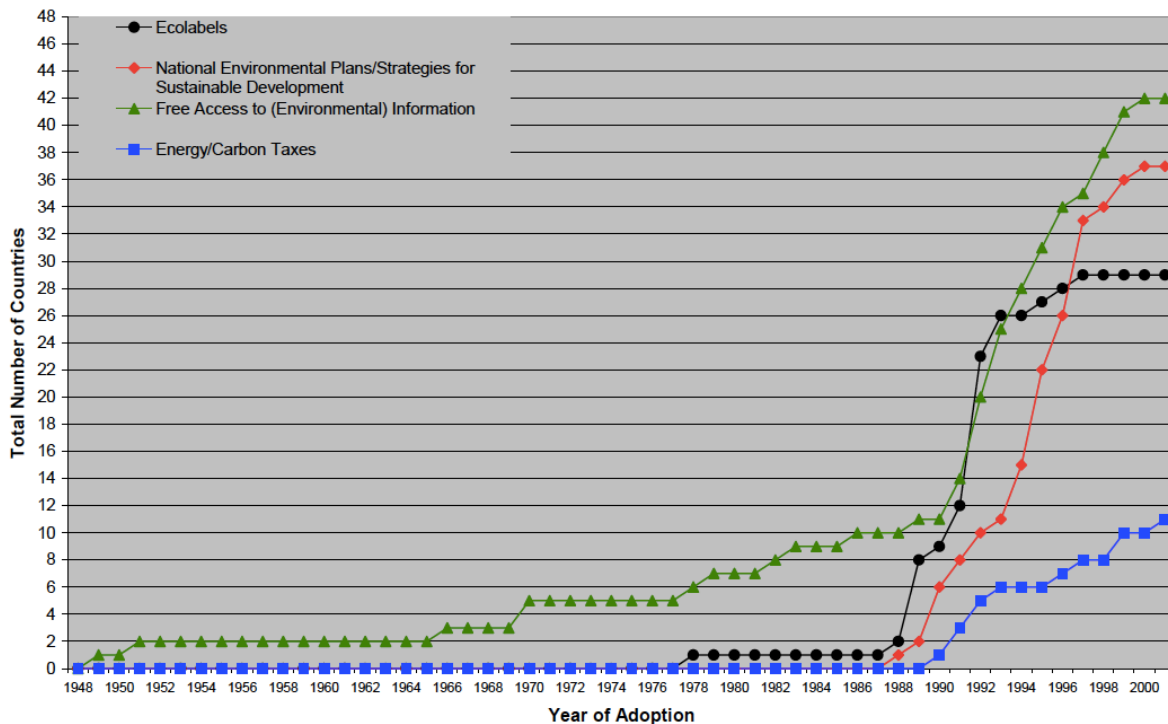
Tabelle 3: Überblick und Beispiele transferierter Umweltpolitikinstrumente

Instrumententypus	Beispiele
Regulatorisch/ ordnungsrechtlich	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Umweltrahmengesetze ▶ Umweltmedien- bzw. schadstoffbezogene Gesetze, wie bspw. Luftreinhaltungs-, Gewässerschutz-, Abfall-, Boden-, Naturschutzgesetze ▶ Produktions- und Produktstandards, z. B. zu Energieverbrauch oder Verpackungen
Ökonomisch	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Energie-/CO₂-Steuern ▶ Subventionen ▶ Einspeisevergütungen ▶ Handelbare (Emissions-)Zertifikate bzw. Quoten ▶ Umwelthaftungsregeln
Planerisch & prozedural	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Lokale, regionale und nationale Umweltpläne und Nachhaltigkeitsstrategien ▶ Strategische Umweltprüfung ▶ Umweltverträglichkeitsprüfung ▶ Umweltbezogene Genehmigungs- und Zulassungsverfahren (Interview 6) ▶ Integrative Management-Tools wie bspw. BenMap: Messung und monetäre Bewertung von Umweltqualität und Gesundheitsauswertungen ▶ Dialogformate wie bspw. sektorale Dialoge oder „senior official meetings“ ▶ Gesetzesfolgenabschätzung (Interview 7)
Informatorisch	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Freiwillige Umweltzeichen, z. B. Energieeffizienz-Labels ▶ Kennzeichnungspflichten ▶ Bildungs- und Beratungsangebote

Quelle: Erweitert basierend auf Jacob und Bär (2014) und Wolff (2004)

In der Politikinstrumentenforschung wird seit Beginn der 2000er eine weltweite Zunahme von sogenannten „**neuen umweltpolitischen Instrumenten**“ (*new environmental policy instruments*, NEPIs) beobachtet (Tews 2001; Jordan et al. 2001; Huppel 2001) (siehe Abbildung 5). Darunter fallen ökonomische, prozedurale und informatorische Instrumente. Fünfzehn Jahre, nachdem die NEPIs in den Blick der Forschung gerieten, spielen diese in der Politikentwicklung zwar noch immer eine erhebliche Rolle. Sie haben ordnungsrechtliche Instrumente aber keineswegs abgelöst, sondern ergänzen diese (Jordan et al. 2013). Seit die Zunahme von NEPIs beobachtet wurde, hat sich eine breite Forschung zum Transfer bzw. zur Diffusion entsprechender „Umweltpolitikinnovationen“ entwickelt (vgl. Busch und Jörgens 2005).

Abbildung 5: Verbreitung sogenannter neuer umweltpolitischer Instrumente (NEPIs) in OSZE-Ländern, einschließlich Länder Mittel- und Osteuropas



Quelle: Busch und Jörgens (2002)

Eine umfangreiche Literatur existiert mittlerweile zu Transfer und Diffusion von **Instrumenten zur Förderung erneuerbarer Energien** (Alizada 2018; Baldwin et al. 2019; Zhou et al. 2019). Häufig wird dabei auch die Diffusion des deutschen Gesetzes für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG) betrachtet bzw. seines zentralen Elements, der garantierten Einspeisevergütungen. So hat u. a. Steinbacher (2019) den „Export“ deutscher Energiewendepolitik in drei Länder (Marokko, Südafrika und Kalifornien (USA)) umfassend analysiert. Theoretisch baut er auf der Politiktransferliteratur auf und geht am Rande auch auf Aspekte der Forschung zu Nachhaltigkeitstransformationen ein. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass das deutsche Modell der Einspeisevergütung letztlich nicht transferiert wurde, Prinzipien der deutschen Energiewende aber dennoch sehr stark in die anderen Länder ausgestrahlt haben (vgl. hierzu auch Kapitel 6.2.2).

Die **Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen** beschäftigt sich bislang fast gar nicht mit dem Transfer von nationalen Politikinstrumenten (vgl. Kapitel 3.2.3). Insbesondere jüngere Diskussionen in der Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen könnten die Forschung zu Politiktransfer (und letztlich auch die Praxis) jedoch bereichern, indem künftig stärker auch folgende Arten von Politikinstrumenten berücksichtigt werden:

- ▶ Instrumente zur Förderung **sozialer Innovationen** – weil technische Innovationen für umfassende Transformationsprozesse mit dem Ziel eines ambitionierten Umwelt- und Ressourcenschutzes nicht ausreichen (u. a. wegen der mit technologischen Entwicklungen häufig verbundenen Rebound- und Verlagerungseffekte). Nötig sind vielmehr auch soziale Innovationen, also neue Praktiken, Konsummuster, Organisationsformen und Dienstleistungen (Rückert-John 2013; Rückert-John et al. 2015; Jacob et al. 2020; Avelino et al. 2017; Howaldt et al. 2016; Westley et al. 2014).
- ▶ Instrumente zur **sozialverträglichen Gestaltung von ökologisch bedingten Strukturwandel- und insbesondere Exnovationsprozessen**, also dem Ausstieg aus nicht-

nachhaltigen Strukturen und Technologien – weil die Förderung von Innovationen häufig nicht ausreicht, um etablierte Systemstrukturen in der ökologisch gebotenen Geschwindigkeit abzulösen (Heyen 2016; Heyen et al. 2017; David 2018; Stegmaier et al. 2014; Heyen et al. 2021; Turnheim und Geels 2013; Kern et al. 2017; Rogge und Johnstone 2017).

Die in der Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen gängige Empfehlung einer Förderung von soziotechnischen **Experimenten bzw. Nischen** durch höhere politische Ebenen könnte grundsätzlich ebenfalls ein Gegenstand von Politiktransfer sein. Dies gilt insbesondere in einer strategischen und institutionalisierten Form, ähnlich dem *Strategic Niche Management* (siehe Kapitel 3.2.1), oder in von Ministerien geförderten „Reallabor“-Förderprogrammen. Beispiele sind die Programme des Bundesforschungsministeriums zu Zukunftsstädten („Reallabore für eine nachhaltige Stadtentwicklung“³²) oder des Bundeswirtschaftsministeriums zu regulatorischen Experimentierräumen für Innovationen³³. Auch aus Perspektive der Praktiker*innen werden Innovationen sowohl technischer als auch sozialer Art als möglicher Transferegegenstand angesehen (Interview 10).

4.2.2 Instrumentenbündel (Policy-Mixe)

Die Kombination von Politikinstrumenten wird als Instrumentenbündel, Instrumentenmix oder Policy-Mix bezeichnet. Der Entwicklung und Betrachtung von Instrumentenbündeln liegt die Überlegung zugrunde, dass die Zielgruppen und Herausforderungen von Umwelthandeln vielfältig sind und sich bei technischen Lösungen unterschiedliche Innovationsphasen ergeben. Verschiedene Politikinstrumente können gebündelt werden, um verschiedene Problemursachen wirksam zu adressieren. Eine Bündelung unterschiedlicher Politikinstrumente kann zur Politikkohärenz beitragen und Synergien unterschiedlicher Zielsetzungen ausschöpfen. Auch im Kontext zunehmender politischer Komplexität und dem vermehrten Bedarf nach evidenzbasierter Politik ist die Zusammensetzung verschiedener Instrumentenbündel ein zentrales Anliegen geworden (Meissner und Kergroach 2019).

Der Transfer von Instrumentenbündeln wird empirisch wenig beforscht (Howlett und del Rio 2015; Jacob et al. 2019). Zwar untersuchte die OSZE (2019) bspw. den Wissenstransfer von Instrumentenbündel im Kontext digitaler Transformationen³⁴, allerdings gibt es wenig Forschung zum Transfer von Instrumentenbündeln in der Umweltpolitik. Bestehende Studien fokussieren auf die Evaluation, also warum Instrumentenbündel funktionieren, häufig und nützlich angewendet werden (z. B. OECD 2007; Fedrigo-Fazio et al. 2014; Wurzel et al. 2019). So wird u. a. geschlossen, dass sich Instrumentenbündel im Umweltbereich anbieten, da viele Umweltprobleme sehr vielschichtig sind und verschiedene Politikinstrumente sich gegenseitig ergänzen können. Instrumentenbündel bergen aber auch das Risiko, sich gegenseitig zu untergraben (OECD 2007). Weil Instrumentenbündel kontextspezifisch sind, sind sie basierend auf verbesserten Ex-ante- und Ex-post-Assessments zu gestalten (ibid.). Im Zuge der Koexistenz und Bündelung traditioneller (regulatorischer) und neuer Politikinstrumente (NEPIs) wird eine erhöhte Notwendigkeit gesehen, komplexere Instrumentenbündel besser zur orchestrieren (Wurzel et al. 2019). Diese Notwendigkeit wird durch die erhöhte Anzahl internationaler Abkommen noch verschärft, die ebenfalls neue Vorgaben von NEPIs oder neue Varianten von alten Instrumenten fordern oder festschreiben (ibid., S. 69f.). In den untersuchten

³² <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/pressemitteilungen/de/reallabore-fuer-die-nachhaltige-stadtentwicklung.html>

³³ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html>

³⁴ Um effektive Innovationen in diesem Bereich zu entwickeln, sollte das Instrumentenbündel fünf Kernziele umfassen: 1) Zugang zu Daten für Innovationen ermöglichen, 2) Anreize für Innovation und Unternehmertum unterstützen, 3) ein starkes öffentliches Forschungssystem aufbauen, 4) wettbewerbsfähige, kollaborative und integrative Innovationsökosysteme fördern und 5) nationale Politiken, die den globalen Kontext und die Anliegen von Bürger*innen berücksichtigen, fördern (OECD 2019, S. 62).

empirischen Fällen (EU, Deutschland, Großbritannien, Niederlande und Österreich) wird eine „Hybridisierung“ alter und neuer Politikinstrumente beobachtet. Darüber hinaus wird dem rechtlichen Kontext eine wichtige Rolle für die Auswahl und die spezifische Ausgestaltung von Instrumenten(bündeln) für einen bestimmten Zeitraum eingeräumt. Zwar ließe sich im Vorfeld ein theoretisch abgestimmtes Instrumentenbündel festlegen, es besteht aber Unklarheit darüber, wie am Ende Instrumente in der realen Welt tatsächlich gebündelt werden und warum bestimmte Bündel erfolgreich sind (ibid.). Im spezifischen Fall von Umweltzeichen (Produkt-Labels) wird der Beteiligungsquote und gesellschaftlichen Akzeptanz informationsbasierter Politikinstrumente eine wichtige Rolle zugestanden (ibid., S. 72).

Auch in der Literatur zu **Nachhaltigkeitstransformationen** sind in den letzten Jahren verstärkt Policy-Mixe als Voraussetzung für erfolgreiche, ökologisch nachhaltige Transformationen thematisiert worden (Rogge et al. 2017; Rogge und Reichardt 2016; David 2017). Hier ging es allerdings bislang mehr um die Frage, inwiefern Instrumentenbündel Nachhaltigkeitstransformationen befördern können, als um den internationalen Transfer solcher Policy-Mixe.

4.3 Wissen, Narrative und Diskurse

Neben dem klassischen Verständnis eines Transfers von Policies und Politics hat sich eine umfangreiche Literatur im Bereich **Wissensgenerierung und -transfer** entwickelt. Der Transfer von Wissen wird hierbei als „weiche Politiksteuerung“ verstanden (vgl. Reiter 2011, S. 86). Auch die interviewten Praxisakteure haben ihre Arbeit oft vorwiegend als „Wissensmanagement“ bezeichnet: Sie beraten Partnerländer im Hinblick auf bestimmte (von den Partnerländern benannte) technische und politische Bedarfe. Sie unterstützen die Partnerländer, z. B. mit Studien, Modellierungstools, der Organisation von Erfahrungsaustausch in der Region etc. (z. B. Interview 5). In der Klimapolitik können bspw. Modellberechnungen viel in Bewegung setzen; ein Beispiel sind Analysen, wie sich bestimmte Entscheidungen auf die Energiebilanz des Landes auswirken (Interview 1, 4).

Für den Wissenstransfer können verschiedene Wissensarten relevant sein:

- ▶ technisches/fachliches Problemwissen (Interview 4, 6),
- ▶ regulierungs-/instrumentenspezifisches Politik- bzw. Lösungswissen (Interview 4),
- ▶ Methodenwissen bzw. methodische Analysefertigkeiten (etwa Modellierung und Szenarioentwicklung) zur wissenschaftlichen Untermauerung von erwartbaren Wirkungen, einschließlich dem potenziellen Nutzen, umweltpolitischer Maßnahmen (Interview 4),
- ▶ Prozesswissen und strategische Beratung mit Blick auf eine politische Durchsetzung im Partnerland, etwa bzgl. Akteurseinbindung oder Betonung von Synergien mit ökonomischen und sozialen Zielen im Diskurs (Interview 4).

Wissenstransfer bedeutet nicht, dass das Wissen nur in eine Richtung fließt. Im Rahmen von Beratungs- bzw. Transferprojekten entstehen im besten Fall beidseitige Lernprozesse (Interview 9).

Darüber hinaus können auch **Ideen, Ideologien und Rechtfertigungen, Wahrnehmungen und Einstellungen** (oftmals unabhängig von staatlichen Strukturen) transferiert werden (Stone 2004) bzw. zumindest diffundieren.

Für die Kommunikation und Legitimation von Umweltpolitik sind Diskurse und Narrative ein zentraler Ausgangspunkt. **Diskurse** bezeichnen „Ensemble von Ideen, Konzepten und Kategorisierungen, die in einer bestimmten Zusammenstellung von Praktiken produziert, reproduziert und transformiert werden und wodurch der physischen und sozialen Wirklichkeit

Bedeutung verliehen wird“ (Hajer 1995, S. 44). So wird bspw. mit dem Diskurs der „ökologischen Modernisierung“ ein bestimmter Zugang zu Umweltproblemen beschrieben, der von bestimmten Vorstellungen (Ideen) zur Rolle von Umweltaufsichtsbehörden und Verschmutzern geprägt ist (vgl. Espinosa et al. 2017).

Narrative sind spezifischere soziale Konstruktionen, die eine Realität bedeutungsgebend beschreiben (Becker 2019). Sie verbinden verschiedene Rahmungen (*frames*) oder Interpretationsschemata, die dazu befähigen, einzelnen Geschehnissen eine Bedeutung in einem größeren Rahmen zu verleihen (Goffmann 1971). Sie verweisen auf die Ursachen von Problemen, die Verantwortlichkeiten von Akteuren und auf die (Nicht-)Eignung von Instrumenten zur Lösung der Probleme. Frames und Narrative mobilisieren damit potentielle Unterstützer*innen bzw. Gegner*innen, auch von (umwelt-)politischen Strategien (Snow und Benford 1988; Benford und Snow 2000).

Narrative rund um die erfolgreiche Verbindung von Umweltschutz und wirtschaftlichem Erfolg (Green Economy, Green Growth, ökologische Industriepolitik, lokale Wertschöpfung, Abfall- und Kreislaufwirtschaft) sind bspw. beliebt. Sie können nach Einschätzung unserer Interviewpartner*innen die Umsetzungschancen von umweltpolitischen Beratungs- bzw. Transferprojekten erhöhen, insbesondere in Schwellen- und Entwicklungsländern, aber auch in Mittel- und Osteuropa (Interviews 2, 4, 5, 6).

Insbesondere ein weitreichender, transformativer Wandel basiert auf überzeugenden Narrativen, die Vorschläge für Strategien mit zentralen gesellschaftlichen Werten verbinden (Becker 2019). Empirische Analysen zu solchen Konstruktionen in der (Umwelt-)Politik sind mittlerweile ein etablierter Forschungszweig (Espinosa et al. 2017; Gadinger et al. 2014; Hajer 2006). Narrative basieren jedoch nicht auf Evidenz und präzise definierten Konzepten. Ambiguität, Vagheit und Normativität sind zentrale Charakteristika. Es gibt einen potentiellen Trade-off zwischen der Konkretheit von Narrativen auf der einen Seite und deren Potential zur Mobilisierung und zur Schaffung von Konsens auf der anderen. Ein Narrativ kann vage sein und im Ergebnis weite Zustimmung finden, zugleich aber nicht handlungsleitend sein. Umgekehrt kann ein konkretes Narrativ zu eng gefasst sein, um von einer großen Zahl von Akteuren Zustimmung zu erfahren (Espinosa et al. 2017). Narrative lassen sich nicht durch wissenschaftliche oder politische Akteure konstruieren oder gar verordnen. Stattdessen sind sie Gegenstand und Ergebnis eines umfassenden gesellschaftlichen Diskurses (Wittmayer et al. 2019). Gerade wegen ihres Potenzials zur Mobilisierung von Akteuren und zur Legitimation von Strategien sind Narrative typischerweise umstritten und Gegenstands des Wettbewerbs um Deutungshoheiten.

Ihre Eigenschaften machen **Narrative** einerseits zu einem relevanten und attraktiven Gegenstand von Politiktransfer. Auf der anderen Seite sind Narrative aber in besonderem Maße kultur- und kontextabhängig. Zudem sind sie – wie **Diskurse** auch – **nur begrenzt gestaltbar**. Sowohl Narrative als auch Diskurse sind ein emergentes Phänomen. Zwar versucht eine Vielzahl von Akteuren, ‚ihre‘ Narrative innerhalb von Diskursen zu lancieren, und kann dies auch im Kontext von Politiktransfer versuchen. Inwieweit sich diese in Politik und Gesellschaft durchsetzen, ist aber keinesfalls gesichert. Unterschiedliche Faktoren beeinflussen den Erfolg von Narrativen, und einige davon sind für die jeweils lancierende Diskurskoalition nicht kontrollierbar (z. B. Anschlussfähigkeit an dominante Diskurse und kulturell geprägte Voreinstellungen einer Gesellschaft; Anerkennung der Träger des Narrativs als legitim und glaubwürdig durch die Öffentlichkeit, vgl. Espinosa et al. 2017). Narrative und erst recht umfassendere Diskurse **eigenen sich daher nur bedingt, Gegenstand eines intentionalen Politiktransfers zu sein** (Lederer et al. 2018). Beobachtbar ist jedoch die Diffusion von Narrativen und Diskursen – vielfach getragen von nicht-staatlichen Akteuren und internationalen Organisationen.

4.4 Administrative Strukturen und Organisationen

In diesem Kapitel wird unter dem Transfer von Organisationen sowohl der Transfer von Organisationsstrukturen (*administration patterns*) als auch von Organisationsformen (bspw. von bestimmten Behörden wie Umweltbehörden) verstanden. Auch wenn es in hohem Maße plausibel ist, dass auch zu umweltpolitischen Organisationen Transfer stattfindet, ist dies bisher kein Gegenstand der akademischen Forschung zu Politiktransfer. Daher werden im Folgenden auch andere Politikfelder betrachtet, insbesondere der Transfer von Systemen sozialer Sicherung und dazugehöriger administrativer Strukturen.

4.4.1 Administrative Strukturen

Neben der Übertragung von Strukturen der Daseinsvorsorge von West nach Ost erlebten die neuen Bundesländer im Kontext weitgreifender **Verwaltungsreformen** eine stetige Vergrößerung administrativer Strukturen (Schäfer 2014). Auf der Ebene deutscher Verwaltungen analysiert Lehbun (2010) den Transfer von „**neuen Steuerungsmodellen**“ im Bereich der Verwaltungsmodernisierung. So hat sich seit Beginn der 1990er Jahre auf der globalen Ebene sowie auf der Ebene bundesdeutscher Städte ein „neues Steuerungsmodell“ (NSM) im Bereich der Verwaltungsabläufe etabliert. Sein deklariertes Ziel ist es, Effektivität, Bürgerorientierung und Effizienz in der Verwaltung zu steigern (Lehbun 2010). Zu Transfer und Diffusion des Modells informiert die folgende Textbox.

Beispiel „Neues Steuerungsmodell“ (NSM)

Das NSM basiert auf dem in den 1980er Jahren entwickelten „*New-Public-Management*“- (NPM)-Ansatz, der durch Vorreiter wie Großbritannien, die Niederlande und die USA geprägt wurde. NPM wurde aufgrund des großen Anklangs in Teilen des globalen Nordens als „Goldstandard administrativer Reformen“ verstanden und wurde zu einer vielfach transferierten Aktivität industrialisierter demokratischer Gesellschaften (Peters 1997, S. 71). NPM basiert auf der Idee eines schlanken Staates, der weniger kostet und aufgrund marktbasierter Steuerungsmechanismen, insbesondere in Westeuropa, zu einer Verbesserung des Verwaltungsmanagements beitragen kann (ibid.).

Das deutsche NPM-Modell fußt maßgeblich auf zentralen Elementen des niederländischen Tillburger Modells. Entsprechend wurden Kontraktmanagement, eine dezentrale Ressourcenverteilung und Kostenrechnung nach Deutschland transferiert (Kuhlmann 2009). Weitere Kernaspekte des NPM sind die Reorganisation neuer Budgetierungsverfahren, eine zunehmende Kund*innenorientierung und eine unternehmerische Logik von Verwaltung, die einer neoliberalen Technokratie entsprechen. Auslagerung, Privatisierung und Kürzung sind strukturell angelegt (Lehbun 2010). In diesem Zuge beobachten Stadtforschende auch die zunehmende Vermarktung von Städten, um das Image aufzubessern (Künkel 2015).

Die Beschränkung des öffentlichen Sektors auf Kernkompetenzen und die neue Wirkungsorientierung – weg von finanziellen und personellen Ressourcen (Input) hin zu erreichten Leistungen (Output) und gewünschten Wirkungen (Outcome) – sind weitere Merkmale, die städtische Verwaltungsmodernisierungen in Folge des NSM beschreiben (Lehbun 2010). Die globale Durchsetzung der „unternehmerischen Stadt“ fand in der Literatur der 1980er Jahre viel Beachtung (vgl. Harvey 1989). Die kommunale Verwaltungsmodernisierung in Deutschland wurde dabei selbst als „Transformation eines kollektiven öffentlichen Gutes (Impfung, Bürgerberatung, Bereitstellung eines Schulplatzes etc.) in eine individuell konsumierbare (öffentliche) Dienstleistung bzw. in eine Ware mit einem monetären Wert“ verstanden (Lehbun 2010, S. 35ff.). Bisher unzureichend untersucht sind die langfristigen Folgen dieses Ansatzes, insbesondere die umfangreiche Privatisierung kommunalen Eigentums, bspw. für den Wohnungsmarkt in

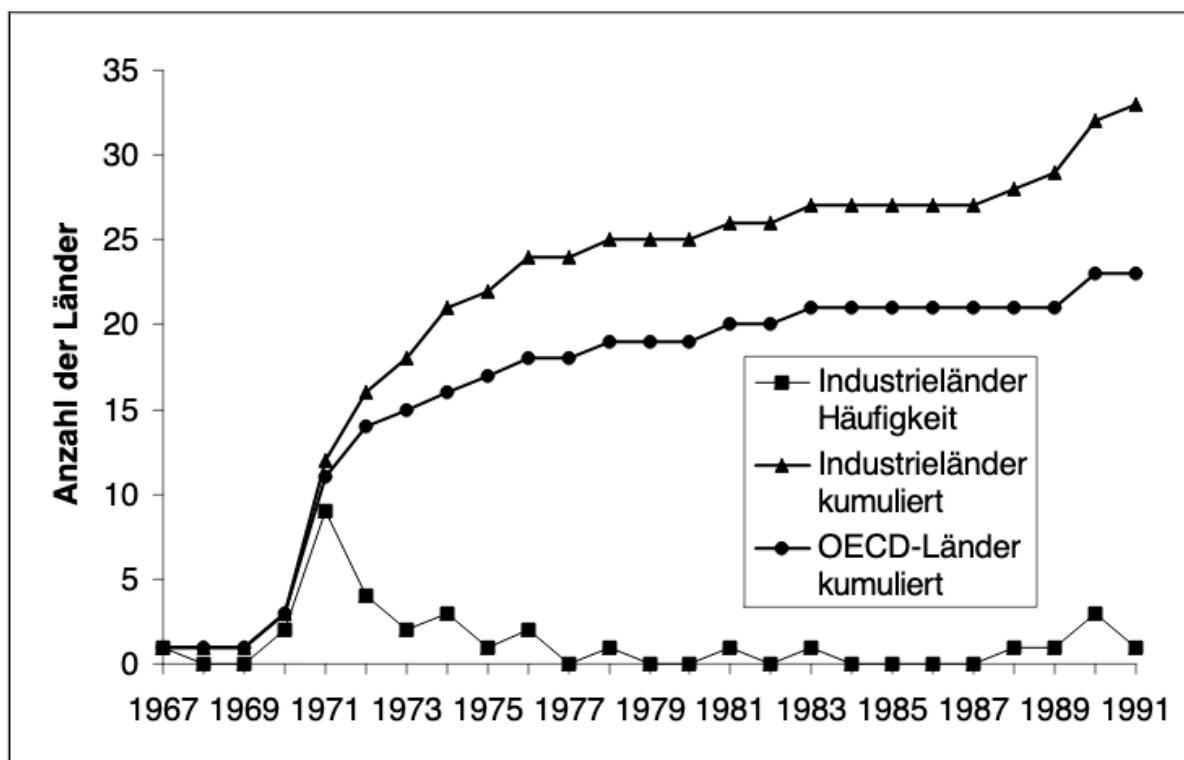
Deutschland, und die langfristigen ökonomischen, politischen und auch gesellschaftlichen Folgen des Transfers dieses Ansatzes in die sich im Systemumbruch befindenden neuen deutschen Bundesländer, als das umfangreiche staatliche, auch kommunale, Eigentum in vergleichsweise kurzer Zeit an oft nicht-regionale Akteure privatisiert wurde.

Die weite Verbreitung administrativer Reformen im Verwaltungsbereich basiert auf unterschiedlichen **Logiken des Wandels** innerhalb von Regierungen. Logiken des Wandels beziehen sich bspw. auf partizipatorische Ansätze, durch die Verantwortung im Zuge von Dezentalisierungsprozessen geteilt werden soll, oder auf die Vorstellung eines schlanken Staats, der weniger kosten soll und bei gleicher Leistung und/oder einer stärkeren Wettbewerbsausrichtung marktorientierten Modellen folgt (Peters 1997). Inwieweit marktorientierte Modelle für die Governance öffentlicher Daseinsvorsorge hilfreich sind, ist inzwischen Gegenstand von Diskussionen und gilt es weiter zu untersuchen.

4.4.2 Organisationen

Formelle umweltpolitische, nationale Organisationen wie **Umweltministerien, Umweltämter, Umweltexpert*innengremien** und **Nachhaltigkeitsräte** haben sich seit den 1970er und 1980er Jahren verbreitet (Jörgens 1996; Jänicke 1997; Busch und Jörgens 2005; siehe Abbildung 6). Umweltpolitik wurde in diesem Zeitraum verstärkt zentralisiert und institutionell verankert und Umweltschutz wurde zunehmend als eigenständiger Aufgabenbereich nationalstaatlicher Politik verstanden (Busch und Jörgens 2005).

Abbildung 6: Diffusion nationaler Umweltbehörden in den 1970ern und 1980ern



Quelle: Kern et al. (1999, S. 17)

Die Diffusion verlief **von West nach Ost**. Besonders in Ländern Mittel- und Osteuropas wurde zwischen 1989 und 1994 eine Ausdifferenzierung der Ministerien und dabei eine Vervierfachung von Ministeriumsgründungen beobachtet (Busch und Jörgens 2005). Im Kontext der Einrichtung von Umweltministerien und -behörden wird von einem hohen Institutionalierungsgrad von Politiktransfer gesprochen, um diese Dynamik zu erklären (Kern 2013). Als Beispiel aus der Praxis kann der Aufbau umweltpolitischer Organisationen für Genehmigungsverfahren und Umweltüberwachung (Interview 6) oder der Aufbau nationaler Forschungsinstitute für Monitoringverfahren genannt werden (Interview 7).

In der Literatur wird angemerkt, dass der Transfer und Wandel institutioneller Strukturen immer auch mit einem **Wandel institutioneller Logiken, Leitbilder und Ziele** korrespondiert (vgl. Schimmelfennig und Sedelmeier 2004). Gleichzeitig kann der Transfer von gewissen formellen Strukturen auch mit der **Delegierung staatlicher Verantwortung** einhergehen, wie das Beispiel des Transfers des deutschen Gesundheitssystems von West nach Ost verdeutlicht. Im Zuge der Privatisierung wurden Entscheidungskompetenzen von staatlichen auf korporatistische Akteure übertragen (Busse und Riesberg 2005), womit auch die Politics-Dimension betroffen war.

5 Einflussfaktoren auf Politiktransfer und seinen Erfolg

Dieses Kapitel analysiert, welche Faktoren (den Erfolg von) Politiktransfer beeinflussen (**Einflussfaktoren**).³⁵ Auf der Analyse theoretischer und empirischer Literatur basierend, fassen wir Einflussfaktoren zusammen und kategorisieren sie.

Im ersten Teil analysieren wir **Transfergegenstände** als mögliche Einflussfaktoren auf Politiktransfer. Im Anschluss wird auf **Kontexte** im Partnerland eingegangen. **Kapazitäten** und **Akteurskonstellationen** können als Teilmengen von Kontexten verstanden werden. Aufgrund ihrer Bedeutung für den Erfolg von Politiktransfer und der Dichte der Literatur werden diese Einflussfaktoren jedoch in eigenständigen Unterkapiteln behandelt. Im Anschluss werden **Transfermechanismen, Zeitaspekte** sowie **Projektdesign und -management** (und hiermit verbunden: Kommunikation und Erfolgskontrolle) als Einflussfaktoren näher betrachtet.

Die Einflussfaktoren sind nicht strikt voneinander trennbar. Die grundsätzliche Annahme ist, dass sich der **Erfolg oder Misserfolg von Politiktransfer nicht allein durch einen einzelnen Einflussfaktor** erklären lässt.

Im gesamten Kapitel werden Erkenntnisse aus den Beständen der **Forschungsliteratur** zu Politiktransfer, zu Transformationsprozessen und aus den **Interviews** integriert. Da sich die Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen bisher eher mit Technologie- als mit Politiktransfer beschäftigt hat, ergeben sich aus ihr derzeit wenige Erkenntnisse (aber interessante Forschungsfragen, vgl. Kapitel 3.2.3) zu den Einflussfaktoren „Transfergegenstand“ und „Transfermechanismen“, die hier im Bericht spezifisch politikbezogene Ausprägungen haben. Mit Blick auf „Kontexte“ (einschließlich Kapazitäten und Akteurskonstellationen) sowie „Zeit“ lässt sich aber etwas aus den in dieser Literatur behandelten Rahmenbedingungen von Veränderungsprozessen lernen.

5.1 Einflussfaktor Transfergegenstand

In Kapitel 4 wurden Gegenstände von Politiktransfer deskriptiv umrissen. Im Folgenden analysieren wir die Besonderheiten und Herausforderungen der vorgestellten Gegenstände für ihre Transferierbarkeit. Als Teil der Policy-Dimension werden Politikziele, Politikinstrumente und Narrative als mögliche kausale Einflussfaktoren für den Erfolg von Transfer betrachtet. Als Teil der Polity-Dimension werden formelle Strukturen und Umweltorganisationen als Einflussfaktoren untersucht. Im Einklang mit der Literatur lautet die Arbeitshypothese des Kapitels: Transfer ist gegenstandsspezifisch, d. h. bestimmte Gegenstände sind leichter transferierbar als andere.

5.1.1 Politikziele

Während zum Transfer umweltpolitischer Instrumente Analysen vorliegen, gibt es zu Zielen, Wissen und Narrativen keine vergleichbare Informationsbasis. Auch wenn es, wie oben ausgeführt, in hohem Maße plausibel ist, dass Ziele ebenfalls kontextabhängig sind und an die jeweiligen Rahmenbedingungen angepasst werden müssen, gibt es dazu noch keine wissenschaftlichen Auswertungen.

Einblicke in die Erfahrungen der Praktiker*innen haben jedoch ergeben, dass die Formulierung von **Zielen**, und ganz explizit das „Wording“ der Ziele – mithin auch das Narrativ dahinter –,

³⁵ Wir verwenden den Begriff des „*Einflussfaktors*“ statt jenen des „*Erfolgsfaktors*“, weil er erstens berücksichtigt, dass Politiktransfer durch Faktoren beeinflusst werden kann, ohne dass dies automatisch den Erfolg des Transfers positiv oder negativ beeinflusst. Zweitens bildet der Begriff beide Seiten – mögliche fördernde und mögliche hemmende Einflüsse – ab. Es muss also nicht jeweils von „*Erfolgsfaktoren und Hemmnissen*“ gesprochen werden.

relevant für erfolgreichen Politiktransfer sind. Ziele, die einen grundlegenden Umbruch von Wirtschaft und Gesellschaft – bspw. das Ziel „Energiewende“ – anvisieren, laufen Gefahr, bei den Partnerländern auf Ablehnung zu stoßen. Befürchtet wird ein Eingreifen in die Politik und somit in die „ownership“ der politischen Partnerländer (vgl. Kapitel 5.3.3). Leichter transferieren bzw. kooperieren lässt es sich, wenn die Ziele auf Sektoren (wie z. B. Abfall, Energie, Ressourcen) heruntergebrochen werden. Dieses Herunterbrechen der Ziele ist weniger sensibel, auch wenn eine übergeordnete Transformation zur Nachhaltigkeit anvisiert wird, ohne dass diese explizit ins Zentrum gestellt wird (Interview 6, 7, 10).

5.1.2 Politikinstrumente

In der politikwissenschaftlichen Analyse von Umweltpolitikinstrumenten wird davon ausgegangen, dass deren Wirkung, aber auch deren Transfer stark **kontextabhängig** sind. Entscheidungsprozesse zu Instrumentierung bzw. Design von Politikinstrumenten müssen langfristige globale, ökologische, gesellschaftliche, politische sowie ökonomische Entwicklungen und die jeweils gegebenen kulturellen, institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen bedenken (Huppes 2001).

Gleichzeitig funktionieren die verschiedenen Politikinstrumente entlang unterschiedlicher Logiken (**Instrumentenmechanismen**): Während bspw. obligatorische Instrumente zu Pestizidregulationen einem Verbotsmechanismus folgen, schaffen getrennte Abfallbehälter Optionen („*option creation*“-Prinzip) (ibid. 23).

Tews (2005) widmet sich der Frage, warum sich manche Politikinnovationen schneller ausbreiten als andere, und greift dafür die Instrumentenmechanismen auf. Sie kommt zum Schluss, dass die **politische Machbarkeit** und **Kompatibilität** der Politikinnovation **mit tradierten Politikpfaden und administrativen Praktiken** den Transfer positiv beeinflussen (Tews 2005; vgl. Rose 1991). Verschiedene Länder nutzen traditionell unterschiedliche Mechanismen: Während einige Länder (z. B. USA) eher regulative Mechanismen nutzen, haben andere (z. B. Italien, Skandinavien) eine Tradition der Nutzung von marktbasierten Instrumenten (Meckling und Jenner 2016; Kamieniecki und Kraft 2012). Weitere Länder nutzen vor allem persuasive Instrumente (z. B. Japan). Darüber hinaus korreliert die Machbarkeit einer Innovation mit ihrem **Konfliktpotential**. Redistributiven Instrumenten und Politiken der Umverteilung wird ein hohes Konfliktpotential zugeschrieben (Tews 2005; Busch und Jörgens 2005). Im Kontext von Umweltpolitik sind bspw. redistributive Instrumente wie Energie-/CO₂-Steuern weniger leicht transferierbar, weil einige Akteure daraus Verluste erwarteten (Busch und Jörgens 2005, S. 124). So gelten Macht und Einfluss von **Interessensorganisationen** unterschiedlicher Wirtschaftssektoren sowie Bedenken um die internationale Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Industriesektoren als hinderlich für die Einführung von Energie-/CO₂-Steuern (Tews 2002; Busch und Jörgens 2005). Andere regulatorische Instrumente sind aufgrund mangelnder **Transparenz** möglicherweise leichter zu transferieren, weil negative Auswirkungen, wie finanzielle Verluste, schwerer absehbar sind.

Stone (2004) argumentiert, dass der Erfolg des „**harten**“ **Transfers von Instrumenten oder Tools** vom „**soften**“ **Transfer zugrundeliegender Normen, Problemdefinitionen und Politikinterpretationen** abhängen kann (zitiert aus Heiskanen et al. 2009). Hierauf geht auch das Kapitel 5.1.3 ein.

Grundsätzlich weist die Politiktransferforschung darauf hin, dass der Transfer von Instrumenten – insbesondere, wenn die Partnerländer sehr unterschiedlich sind – durch nationale Strukturen, Kulturen und Präferenzen (teils im Sinne von Pfadabhängigkeiten) im Partnerland geprägt ist und die Instrumente gegenüber dem „Original“ stark abgewandelt werden können (z. B. De Jong, Lalenis und Mamadouh 2002). Dies gilt nicht nur für den Transfer von Politikinstrumenten,

sondern auch für den Transfer von Politikentwicklungsverfahren wie der Umweltpolitikintegration oder Strategischen Umweltprüfungen (Varjú 2021).

5.1.3 Narrative und Diskurse³⁶

Oben wurde ausgeführt, dass Narrative und Diskurse nur begrenzt gestaltbar und transferierbar sind. Erkenntnisse von Marquardt et al. (2016) und Steinbacher (2019) deuten aber darauf hin, dass Transfererfolg davon abhängt, dass **Narrative bzw. Frames**, mit denen Akteure für den Transfer von Politikinstrumenten werben, mit den Präferenzen, Motiven und Diskursen im Partnerland **passfähig** sein müssen (näheres dazu vgl. Kapitel 5.1.2).

Während „Ursprungsländer“ wie Deutschland hauptsächlich die Umweltvorteile von erneuerbaren Energien betonen, werden diese in den untersuchten Partnerländern Marokko und Philippinen vor allem als ein Mittel für Energieunabhängigkeit, Versorgungssicherheit und Elektrifizierung des ländlichen Raums angesehen (Marquardt et al. 2016). Dies deutet darauf hin, dass die Betonung der Zusatznutzen (*co-benefits*) von Umweltpolitiken Transfer erleichtern könnte. Die von uns geführten Interviews bestätigen dies (Interview 1, 2, 4).

Ob ein breites **Transformationsnarrativ** wie „Energiewende“ Instrumententransfer wahrscheinlicher macht, stellt Steinbacher (2019) am Ende als offene Forschungsfrage. Wie bereits in Kapitel 5.1.1 angeschnitten, liefert ein Einblick in die Praktiker*innenperspektive im Rahmen der Interviews erste Erkenntnisse hierzu: Sehr breite und umfassende Transformationsnarrative wie „Energiewende“, das Thema „Transformation“ an sich oder auch breit gefasste Themen wie „Klimapolitik“ oder „Nachhaltigkeit“ sehen Praktiker*innen kritisch. Die Breite dieser Themenfelder könne den Eindruck erwecken, das externe Kräfte zu sehr in die Politik des jeweiligen Landes eingreifen und einen umfassenden gesellschaftlichen Umbruch forcieren wollten. Dies schüre die Angst der Politiker*innen vor Ort, die „ownership“ für die Prozesse im eigenen Land zu verlieren. Vielmehr solle Beratung in Bezug auf Transformationen auf einzelne Sektoren heruntergebrochen werden. Auch sollte vermieden werden, das Sachthema (Klimapolitik, Energiepolitik oder Nachhaltigkeit) zu sehr in den Mittelpunkt zu stellen. Vielmehr solle auf den daraus entstehenden Nutzen für das Land fokussiert werden (Interview 6, 7, 10).

5.1.4 Administrative Strukturen und Organisationen

Die Einrichtung von Umweltministerien in drei unterschiedliche Phasen (1971 bis 1972, 1986 bis 1987 und 1990 bis 1995) in zunächst westlichen Industrieländern und später in Regionen Afrikas, Osteuropas sowie Mittel- und Südamerikas wird zum einen auf einen erhöhten Problemdruck und auf nationale Reaktionen darauf zurückgeführt. Zum anderen wird auf erhöhte Institutionalisierungsgrade und -schübe in Transformationskontexten verwiesen sowie auf Bemühungen international agierender Akteure (Busch und Jörgens 2005, S. 16f.).

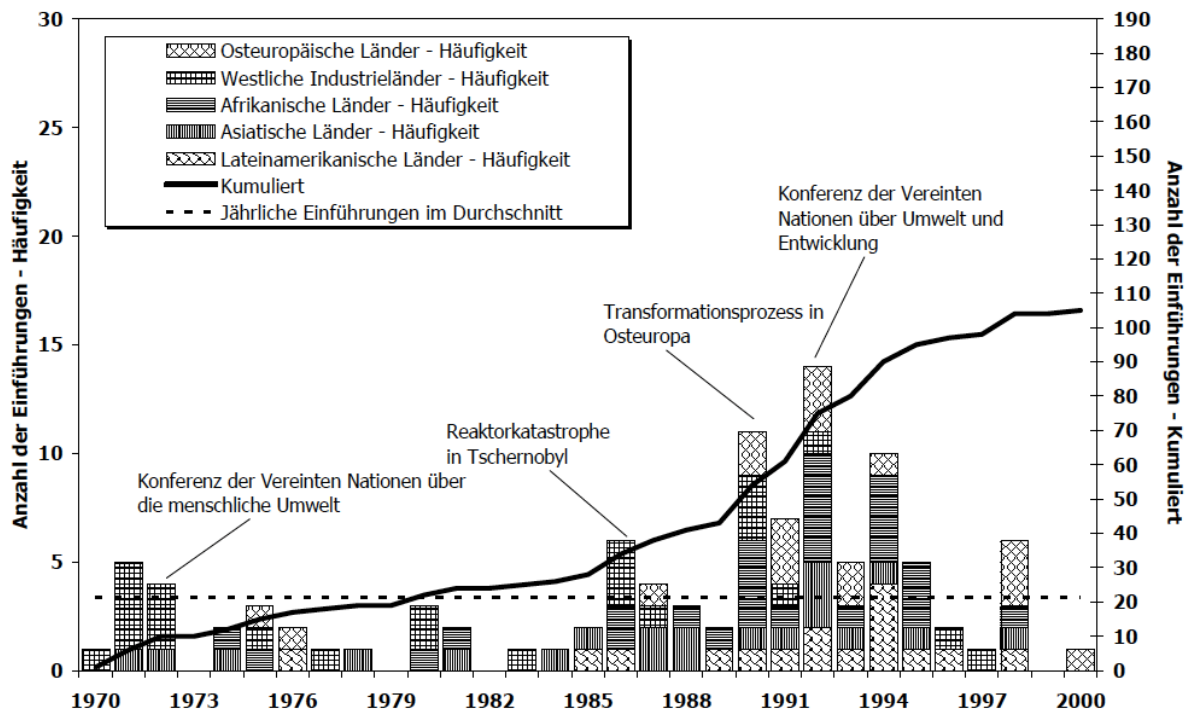
Dem **Problemdruck** und dem **Institutionalisierungsgrad** wird eine Korrelation mit der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl, mit internationalen Umweltkonferenzen der Vereinten Nationen (*United Nations*, UN) und mit einer Neuorientierung von Normen im Umweltschutzbereich zugeschrieben (ibid.) (siehe Abbildung 7 unten). So wird die internationale Angleichung bestimmter Strukturen, die Busch und Jörgens auch vor dem Hintergrund unterschiedlicher Politikmodelle und Organisationsprinzipien diskutieren (wie etwa des seit den 1990ern von der EU und seit 1998 darüber hinaus von der Aarhus-Konvention verlangten allgemeinen Rechts auf Zugang zu Umwelteinformationen) selbst als ein wichtiger

³⁶ Anders als in Kapitel 4.3 wird in diesem Kapitel „Wissen“ nicht gemeinsam mit Narrativen und Diskursen diskutiert. Erfolgsfaktoren in Bezug auf den Transfer von Wissen werden als Teil von „Kapazitäten“ in Kapitel 5.3.2 besprochen.

Einflussfaktor verstanden. Darüber hinaus wurde die Einrichtung zahlreicher **Umweltministerien** durch als „*policy entrepreneurs*“ agierende internationale Organisationen und Akteursnetzwerke beeinflusst (ibid.). Gleichzeitig verfügten Industrieländer über ausreichende Ressourcen, entsprechende Behörden einzurichten. **Institutionelle Kapazitäten** wurden auch im Zusammenhang mit Vorbereitungs- und Konsultationsprozessen während internationaler **Umweltschutzkonferenzen** erschlossen. In den von Busch und Jörgens (2005) untersuchten ehemals sozialistischen Ländern wird der Systemwechsel als intervenierender, situativer Faktor verstanden, der den Institutionalisierungsschub begünstigte (ibid., S. 21). Der Wandelprozess selbst wird dabei weniger als direkter Einflussfaktor gesehen, sondern vielmehr als (zeitlicher) Kontext und Hintergrund, vor dem diese Entwicklungen stattfanden.

Transfermechanismen wie von außen erzwungener Transfer, verbindliche internationale Vereinbarungen oder supranationale Regulierungen (wie in der EU) schließen die Autor*innen – 2005 – als Einflussfaktoren und Erklärung für die Vielzahl der Umweltministeriumsgründungen aus (ibid. 16). So war die Einrichtung von Umweltministerien weder verbindlicher Gegenstand internationaler Verhandlungen, noch lassen sich Anzeichen erkennen, dass sie von außen aufgezwungenen wurden. Stattdessen wird argumentiert, dass nationale Regierungen mit Übernahme ähnlicher organisationaler Strukturen auf den erhöhten Problem- und Ausbreitungsdruck reagierten (ibid. 16). Gleiches gilt für die weit verbreitete Einführung von Umweltrahmengesetzen. Hier wird vermutet, dass erfolgreiche Diffusion eine weitere, weltweite Ausbreitung beförderte. Dabei suchten „nationale politische Akteure in Entscheidungssituationen nach konkreten Modellen (...), die andere Länder bereits erfolgreich angewendet hatten“ (ibid. 54).

Abbildung 7: Einführungen von Umweltministerien weltweit und internationale Ereignisse



Quelle: Busch und Jörgens (2005, S. 16)

Gleichzeitig wird bei der Diffusion von Umweltministerien entlang unterschiedlicher **Phasen** zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern und Industrienationen differenziert. Mit Ausnahme Singapurs und dem Iran waren alle frühen „Übernehmerstaaten“ zum damaligen Zeitpunkt westliche Industrienationen. In der zeitlichen Reihenfolge bis 1972 waren diese

Länder – und damit Vorreiter: Großbritannien, Kanada, Iran, Australien, Frankreich, die Niederlande, Singapur, Dänemark, Norwegen und Österreich. Während die Einrichtung von Umweltministerien in Industrieländern an arbeitsteilige Organisationsprinzipien anknüpfen konnte und an das Interesse, neue Politikressorts und Staatsaufgaben zu erschließen, waren Entwicklungs- und Schwellenländer im Kontext der Stockholmer Umweltkonferenz zunächst skeptisch. Sie befürchteten, man wolle die Begrenztheit natürlicher Ressourcen als Vorwand nutzen, um ihnen wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand zu verwehren (Busch und Jörgens 2005, S. 18).

Zudem wird darauf hingewiesen, dass die **Konkurrenz alternativer Politikinnovationen** – wie bspw. Umwelt- und Nachhaltigkeitsräte neben Umweltministerien und Umweltämtern – die Ausbreitungsgeschwindigkeit verringern kann (Busch und Jörgens 2005). Ein Transfer erfolgt erst dann, wenn sich eine dominante Institutionalisierungsform durchsetzt oder das Verhältnis der in Konkurrenz stehenden Innovationen entschärft wird (ibid.).

5.2 Einflussfaktor Transfermechanismen und -routen

Neben Transfergegenständen ist oftmals die Rede von unterschiedlichen Transfermechanismen. Im Folgenden werden freiwillige, semi-freiwillige und erzwungene Transfermechanismen vorgestellt. Darüber hinaus wird zwischen Transfermechanismen, -mustern und -routen unterschieden. Transfermechanismen im engeren Sinne beziehen sich auf die Art des Transfers und/oder Adoptionsmechanismen im Transferprozess. Die zentrale Forschungsfrage in Bezug auf Transfermechanismen lautet: Wie hat der Transfer stattgefunden?

5.2.1 Definitionen und Typen

Transfermechanismen werden oft zwischen **freiwillig** und **erzwungen** unterschieden und entlang eines Kontinuums mit Mischformen dargestellt (Dolowitz und Marsh 2000; Tews 2001; Busch und Jörgens 2007; Jacob und Bär 2014). Unter Mischformen wie **semi-freiwilligen** Transfer fallen u. a. Formen des verpflichtenden Transfers, die bspw. als Teil von Vertragsverpflichtung geschehen oder sich durch internationale Konventionen ergeben, die als notwendig betrachtet werden, um die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft aufrechtzuerhalten (Jacob und Bär 2014). Die Transfermechanismen korrespondieren mit zugrundeliegenden Motivationen: Erzwungener Transfer ist direkt auferlegt und oftmals das Produkt einer asymmetrischen Machtbeziehung. Der schwächere Akteur hofft dabei, Ressourcen vom Stärkeren zu bekommen, der dann wiederum den Zugang zu Ressourcen an den Politiktransfer koppelt (Tews 2009).

Der Mechanismus der **konditionierten Leistungsvergabe** wird vor allem von internationalen Organisationen wie der Weltbank genutzt, um Länder zur Annahme bestimmter Politikinstrumente zu bewegen (Tews 2005). Literatur zur Entwicklungszusammenarbeit und darauf aufbauend auch zu Nachhaltigkeitstransformationen in Entwicklungsländern weist kritisch darauf hin, dass transnationale Finanzhilfen zwar technisch-ökonomische (Nischen-)Entwicklungen und -Erkenntnisse unterstützen können. Sie können aber auch den Interessen der Kapitalgeber Vorrang vor kulturellen und politischen Kontexten und Kapazitäten vor Ort geben (Hansen und Nygaard 2013; Wieczorek et al. 2015).

Die Übernahme des **umweltpolitischen *Acquis Communautaire*** im Zuge eines **EU-Beitritts** wird von Tews (1999, 2005, 2007)³⁷ als quasi-erzwungene Form des Transfers betrachtet: Laut Tews fand der Transfer mittels Konditionierung statt und war Voraussetzung für den Zugang zu

³⁷ Diese Einschätzung basiert auf Tews' Analyse, bevor weitere EU-Beitrittsprozesse abgeschlossen waren. Inwiefern dieses Argument nach wie vor gültig ist, müsste überprüft werden, übersteigt aber den Umfang des vorliegenden Berichts.

politisch-institutionellen, finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen (Tews 1999, 2005, 2007). Für die damaligen Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas spricht Tews (1999, 2005, 2007) u. a. sogar von einem oktroyierten umweltpolitischen Transferprozess (Tews 1999, 2000, 2007). Interviewpartner*innen und andere Autor*innen betrachten die Übernahme des umweltpolitischen *Acquis Communautaire* als Sonderfall (Interview 6) oder als semi-freiwilligen Transfer, u. a. weil es ein starkes Eigeninteresse an einem Beitritt und der Übernahme des *Acquis Communautaire* gab bzw. gibt.

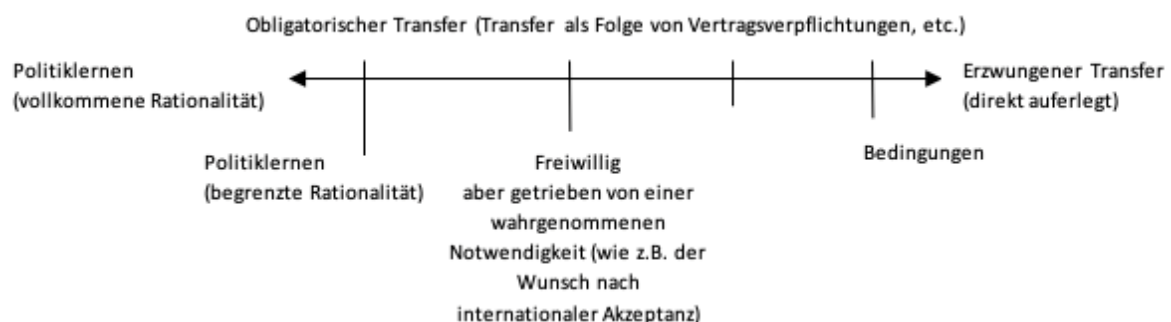
Der Transfer von Rechtsnormen im Rahmen der **Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)** wird eher als Beispiele internationaler Harmonisierung diskutiert (Jacob und Bär 2014). Insoweit die Europäische Nachbarschaftspolitik auf die Teilnahme am EU-Binnenmarkt abzielt, könnte analog zu den Befunden von Tews auch von einer Konditionalität ausgegangen werden. Für die Europäische Nachbarschaftspolitik wird deshalb auch eine abgeschwächte Form der Konditionalität (*conditionality lite*) diskutiert (Sasse 2007). Die Debatte um die Wirksamkeit unterschiedlicher Modi der Konditionalität wurde seit dem Beginn der Europäischen Nachbarschaftspolitik immer wieder aufgegriffen (dazu siehe auch Kapitel 3.1).

Prozesse des **freiwilligen Transfers** können durch eine wahrgenommene Notwendigkeit, gemeinsame Interessen und Komplementarität angetrieben werden. Das **Lernen aus „best practice“** von Nachbarstaaten wird als freiwilliger Transfer diskutiert (Tews 2007). Im Kontext kommunaler Klimapolitik, die in der Vergangenheit oft freiwillig erfolgte, kann der optimierte Transfer von „best practices“ maßgeblich zu verbessertem lokalen Klimaschutz beitragen (Nagorny-Koring 2018). Gute Praxisbeispiele sind dabei nicht allein aufgrund ihrer Durchführung wirkmächtig, sondern auch wegen ihrer kontinuierlichen diskursiven Wiederholung und Verbreitung (ibid.). Die gezielte Übertragbarkeit und praktisch abzuarbeitende Transfermöglichkeit werden dabei weniger stark betont (ibid., S. 209).

Die Annahme ist darüber hinaus, dass unterschiedliche Ideen verschieden stark transferiert werden. Unabhängig von administrativen Strukturen spricht die Politiktransferforschung daher auch von unterschiedlichen Ausprägungen des Transfers, die als „**Transfergrade**“ bezeichnet werden (*degrees of transfers*) (dazu auch: Dolowitz und Marsh 2000).

Dolowitz und Marsh (2000) spannen ein **Kontinuum** auf, um unterschiedliche Mechanismen des Transfers nachzuvollziehen und gleichzeitig der stark vereinfachenden Unterscheidung von „freiwillig“ vs. „erzwungen“ vorzubeugen (siehe Abbildung 8). Oft umfasst Politiktransfer **sowohl freiwillige als auch erzwungene Elemente**.

Abbildung 8: Kontinuum von Transfermechanismen



Quelle: FU Berlin, übersetzt nach Dolowitz und Marsh (2000, S. 13)

An dem einen Ende des Spektrums finden wir (a) ‚rationales‘ Politiklernen – einen Prozess, der gekennzeichnet ist durch starke Eigenmotivation der beteiligten Akteure. Diese entscheiden sich

proaktiv, basierend auf einer ‚rationalen‘ Problemanalyse und einer Evaluierung bestehender Programme für den Politiktransfer (ibid. 14). Allerdings gilt völlig rationales Politiklernen als selten – meist fände (b) Politiklernen bei begrenzter Rationalität statt oder (c) der Politiktransfer sei zwar freiwillig, aber von einer wahrgenommenen Notwendigkeit getrieben (bspw. dem Wunsch nach internationaler Akzeptanz). In Richtung stärker erzwungenem Transfer gibt es (d) Fälle von Konditionalität, bei denen z. B. internationale Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit Regierungen dazu bringen, Programme und Politiken „gegen ihren Willen“ zu verabschieden. Am anderen Ende des Kontinuums schließlich finden sich (e) Formen des erzwungenen Transfers. Dieser Prozess ist gekennzeichnet durch den auferlegten Charakter transferierter Politik. Direkt erzwungener Transfer kann das Ergebnis von Verpflichtungen im Rahmen internationaler Regime bzw. supranationaler Strukturen sein. Allerdings sind solche Klassifikationen und die Zuordnung zu ihnen strittig: EU-Mitgliedstaaten beispielweise müssen EU-Politiken adoptieren, haben sich aber freiwillig zu einer Mitgliedschaft entschlossen und formen die Politiken mit. Dolowitz und Marsh (2000) schlussfolgern, dass es sich um einen verpflichtenden/obligatorischen, aber in gewissem Maße auch verhandelten (*negotiated*) Transfer handelt (ibid., S. 15).

Ein weiterer relevanter Mechanismus für den Transfer ist **marktlicher Wettbewerb**: Umweltpolitische Normen bedingen oft technische Lösungen. So sind z. B. Abgasstandards für Pkws in den USA strikter in Bezug auf Feinstaub als in Europa, während in Europa bisher Verbrauchsstandards stärkeres Gewicht hatten. Im Ergebnis wurden in Europa Diesel-Pkw begünstigt. Umweltpolitische Standards werden nicht allein im Hinblick auf ihre Schutzwirkungen, sondern auch hinsichtlich ihrer marktlichen Folgen betrachtet: Staaten neigen zu der Übernahme solcher Standards, die in den Ländern wichtiger Handelspartner*innen gelten. Vergleichbare Mechanismen lassen sich auch im Hinblick auf Technologien und Regulationen für erneuerbare Energien beobachten: Markt- und Politikentwicklung und -ausbreitung sind Gegenstand von Koevolution: Märkte werden durch Politik entwickelt und umgekehrt legitimieren erfolgreiche Marktentwicklungen die Fortschreibung von Politik (z. B. Jänicke 2000). Auch hier ist die Schutzwirkung nicht immer das primäre Ziel. Es kann daher bei solchen Koevolutionen zu kritischer Rückkopplung kommen, die wiederum regulierungsbedürftig ist. Ein Beispiel dafür sind die (politisch induzierten) Märkte für Biomassenutzung mit ihren problematischen Umweltfolgen.

Ein Forschungszweig an der Schnittstelle von Politikwissenschaft und Umweltökonomie beschäftigt sich mit dem Phänomen, dass sich (exportabhängige) Unternehmen und letztlich auch Länder bei ihrer Gesetzgebung an höheren Umweltstandards in wichtigen (importierenden) Industrieländern orientieren (Prakash und Potoski 2006; Vogel 1997). Dieser sogenannte „*California effect*“ tritt allerdings hauptsächlich bei Produktstandards (z. B. verpflichtender Pkw-Abgaskatalysator, Grenzwerte für problematische Chemikalien usw.) oder auch prozeduralen ISO-Normen auf, nicht aber bei anspruchsvollen produktionsbezogenen Instrumenten. (Hier wird das Risiko eines „*race to the bottom*“ vermutet, für das es aber bisher keine empirische Evidenz gibt, vgl. Jänicke und Jacob 2004; Jacob et al. 2010; Bernauer und Nguyen 2015; Brandi 2017).

Transfermechanismen überlappen mit Definitionen zu **Adoptionsmechanismen**, die die Ausbreitung von umweltpolitischen Innovationen beeinflussen können. Hier wird unterschieden zwischen Diffusion, Harmonisierung und Zwang (Busch und Jörgens 2005) oder imitativem Politiklernen (Jänicke 2000) bzw. „*lesson drawing*“ (Rose 1993). Freiwillige Harmonisierung wird bspw. durch internationale Kooperation ermöglicht (vgl. Werland et al. 2015). In diesem Zusammenhang wird Politiklernen über internationale Organisationen, Expert*innen- oder Policy-Netzwerke auch als Transfermechanismus verstanden.

Eine weitere Definition differenziert die folgenden Outcome-orientierten Adoptionsmechanismen: Nicht-Adoption, Imitation, Adaptation und Inspiration (Minkmann et al. 2018). Während Imitation, auch bekannt als Kopieren, Mimicken und Harmonisierung, in diesem Kontext als „*quick-fix-solution*“ verstanden wird und mit vielen Formen gescheiterten Transfers assoziiert wird, wird unter Adaptation die Erarbeitung eines Basismodells verstanden (ibid.). Adaptation inkorporiert Elemente der Emulation und schließt an die Begriffe der „*policy translation*“ und Assemblage an (vgl. Kapitel 2.1.6). Inspiration mündet im Entstehen neuer Policies, die bedingt werden durch Policy Elemente von Anderswo und als hybride Formen neuer und alter Elemente verstanden werden können (Minkmann et al. 2018).

5.2.2 Erfolgsversprechende Transfermechanismen und Transferwegen

Studien zu Politikerfolg oder -scheitern brechen mit gängigen (impliziten oder expliziten) Annahmen, Politiktransfer würde zwangsläufig zur erfolgreichen Einführung von Politikprogrammen oder Institutionen führen (Dolowitz und Marsh 2000, S. 6). Transfermechanismen werden als ein Faktor von vielen verstanden, der für den Erfolg von Politiktransfer wichtig ist (Bößner et al. 2020).

Insbesondere der **Grad des Zwangs** ist ein maßgeblicher Einflussfaktor auf Politiktransfer (Dolowitz und Marsh 2000; Tews 2009; Jacob und Bär 2014; Minkmann et al. 2018). Tews (2009) argumentiert, im Kontext des EU-*Acquis Communautaire* würde der vorherrschende Modus von Konditionalität, extern gesteuerter³⁸ Politikgestaltung und initiiertem Rechtstransfer auch als ein Einfluss- und Risikofaktor für zukünftige Kapazitäten in mittel- und osteuropäischen Ländern verstanden, innovative Umweltpolitik selbst gestalten zu wollen und zu können (Tews 2009).³⁹ Risiken der Konditionalität könnten durch einen partizipativ gestalteten innerstaatlichen Prozess der umweltpolitischen Entscheidungsfindung reduziert werden (ibid.). Die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft üben einen Einfluss auf Umweltpolitikprozesse aus (z. B. Durnová 2019; Fagan und Wunsch 2019). Durnová (2019) bspw. analysiert die „postkommunistische Ablehnung“ partizipatorischer Beteiligungsprozesse in Tschechien. Hier würde ein technokratischer Regierungsstil bevorzugt, der in der dortigen Wahrnehmung eher dem Narrativ von Modernität entspräche. Vor diesem Hintergrund haben Umweltproteste, -aktivismus und öffentlicher Diskurs einen schwierigen Stand und werden seitens tschechischer Regierungsakteure als „extremistisch“ und „antimodern“ bezeichnet (ibid.). Durnová (2019) verweist darauf, dass dieses Phänomen und die geringe politische Zustimmung für Parteien, die Aktivismus unterstützen, in Tschechien wenig überraschend und symptomatisch für die „postkommunistische Ära“ sei (ibid.). Inwiefern sich diese Aspekte auf Politiktransfer auswirken, lässt sich zu diesem Zeitpunkt nur hypothetisieren.

Freiwilliger Transfer, der zur Lösung eines konkreten Politikproblems innerhalb eines Landes beiträgt, gilt potentiell als erfolgreicher, da der Transfer durch Bereitstellung von Ressourcen und Legitimität seitens des Partnerlandes initiiert wird (Jacob und Bär 2014). Erzwungene und konditionale Formen des Transfers führen eher zu unvollständigem oder rein formellem Transfer. Sie sollten zumindest durch „*capacity building*“ unterstützt werden (Tews 2007; Jacob und Bär 2014; Minkmann et al. 2018).

Auch in Interviews wurde darauf hingewiesen, dass es in Partnerländern schlecht aufgenommen werde, wenn man den Eindruck vermittele, Vorschriften machen zu wollen. Vielmehr müsse an

³⁸ Tews' Einschätzung einer „extern-gesteuerten“ Politikgestaltung ist allerdings insofern zu relativieren, als EU-Rechtsnormen in einem komplexen Prozess entwickelt werden. Er umfasst ausführliche Dialoge in Fach- und politischen Gremien, in denen jeder Mitgliedstaat vertreten ist bzw. sein kann. Mehrere Gremien sehen bereits die Mitwirkung von Beitritts(kandidaten)ländern vor. Dadurch ist die Politikgestaltung weniger „extern-gesteuert“ als teilweise unterstellt.

³⁹ Diese Einschätzung basiert auf Tews' Analyse von 2009, bevor weitere EU-Beitrittsprozesse abgeschlossen waren. Inwiefern dieses Argument nach wie vor gültig ist, müsste überprüft werden, übersteigt aber den Umfang des vorliegenden Berichts.

den Eigeninteressen der Partnerländer angesetzt werden (Interviews 3, 5, 8, 9, 10). Der Politiktransfer des EU-*Acquis Communautaire* lasse sich als Sonderfall bezeichnen (Interview 6), denn Beitrittskandidatenländer hätten ja ein starkes Eigeninteresse an der (letztlich zwingenden) Übernahme des *Acquis Communautaire*. Partnerländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik könne nur ein „Angebot“ gemacht werden, es müsse stärker motiviert werden. Hier wird empfohlen, den Partnerorganisationen Ziele und Vorteile des Transferprojekts darzulegen (Interview 1, 7). Aber Partnerländer könnten auch ein starkes Eigeninteresse an der Übernahme von EU-Standards haben. Dies gelte zum einen wegen des Umwelt- und Gesundheitsnutzens (Interview 3), zum anderen aus wirtschaftlichen Gründen, z. B. mit Blick auf Exportmöglichkeiten in die EU (Interview 1).

Die Literatur zu **Nachhaltigkeitstransformationen in Entwicklungsländern** betont, dass Lösungen lokal angepasst werden müssen. Marquardt et al. (2016) stellen mit Blick auf den Transfer von Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien in der Entwicklungszusammenarbeit fest: *“donors cannot force an energy transition, but can be a driving force for testing alternative ways for electricity supply through niche level experiments and regime level interventions that are closely connected to the country's primary energy objectives”*. Langjährige Vertrauensbeziehungen, Multi-Stakeholder-Koordination und ein gutes Verständnis der Politikziele des Partnerlandes (vgl. Kapitel 5.3 sowie 5.5) helfen nach Ansicht dieser Autor*innen und auch der interviewten Praktiker*innen (Interviews 5, 6, 7, 8, 10), damit Entwicklungszusammenarbeit auch zu einer Transformation des (soziotechnischen Energie-) Regimes beitragen kann.

Gleichzeitig wird sowohl in der Transfer- als auch in der Diffusionsliteratur argumentiert, dass Prozesse **gegenseitigen Lernens** als wichtigster Mechanismus und Ausgangsvoraussetzung für Politiktransfer gelten, der bzw. die durch weitere Faktoren begünstigt werden kann (Tews 2007; Rave 2016; Minkmann et al. 2018; Shefer 2019). Als Beispiele sind zielgruppenfokussierte und auf Diskurs setzende transparent gestaltete **Umweltpolitikdialoge** anzuführen (Tews 2007; Jacob und Bär 2014; Interview 6). Sie vermeiden eine implizite Rollenverteilung, überprüfen die Übertragbarkeit von Argumenten und Erfahrungen durch Kenntnisse des Partnerlandes und beachten kulturelle Unterschiede (Tews 2007). Ebenso können **Studienreisen** aus dem Partnerland in das Beratungsland hierzu gezählt werden. Das Vorzeigen sowohl funktionierender als auch weniger erfolgreicher Projekte im Rahmen dieser Reisen stärkt das Vertrauen zwischen den Partnerländern und fördert die Lernprozesse im Partnerland (Interview 10). Auf lokaler Ebene werden ebenfalls Lernprozesse für den Stadt-zu-Stadt-Transfer betont, die das Potential haben, horizontal und vertikal skaliert zu werden (Shefer 2019).

Die **gleichzeitige Nutzung unterschiedlicher Transfermechanismen** wird als ein Einflussfaktor für erfolgreichen Politiktransfer hervorgehoben (auch Dolowitz und Marsh 1996; Tews 2001; Werland 2015). In diesem Zusammenhang wird von unterschiedlichen **Transferwegen** für erfolgreichen Politiktransfer gesprochen. Minkman et al. (2018) reflektieren unterschiedliche Einflussfaktoren bestehender Transferstudien kritisch und führen sie zusammen. Unter Transferwegen werden die „Wege“ verstanden, „die Politik-Transferprozesse von der Initiierung bis zum Ergebnis nehmen können“ (ibid., S. 223). Sie sind das Ergebnis bestimmter Kombinationen von Transfermechanismen (freiwillig, bedingt oder erzwungen), transferierenden Akteuren (Ursprungsakteur, annehmender Akteur, Mediator) und Transferergebnissen (Nichtübernahme der Politik, reine Nachahmung/„Imitation“, eine Anpassung an den lokalen Kontext oder Weiterentwicklung/„Inspiration“). Minkman et al. unterscheiden vier „Routenvarianten“ (ibid., S. 236ff.):

- **„Lernender Politiktransfer“** (oder „Politiklernen“) ist das Ergebnis eines gegenseitigen Lernprozesses mit umfangreichen Vorab-Evaluierungen oder Pilotmaßnahmen. Der Prozess

ist aufwändig, führt aber zu gut durchdachten Entscheidungen und breiten Unterstützungskoalitionen. Diese Transferroute ist weniger anfällig für unfundierten oder unvollständigen Transfer. Politiken werden nicht nur imitiert, sondern lokal angepasst und weiterentwickelt. Dennoch kann es zu einem „Lernparadoxon“ kommen (ibid., S. 238). Damit ist die Möglichkeit gemeint, dass im Prozess ungeeignetes Wissen verinnerlicht wird, was wiederum zu einem unangemessenen Transfer führen kann.

- ▶ Bei „**opportunistischem Transfer**“ geht es überwiegend darum, eine externe Politik zu übernehmen, die sich „zu Hause“ politisch gut rechtfertigen lässt, bspw. im Kontext politischer Dringlichkeit und finanzieller Krisen. Transferierte Maßnahmen sind oftmals „*quick fixes*“, die angesichts enger zeitlicher Rahmenbedingungen schlicht imitiert werden. In der Kürze der Zeit ist nur limitiertes Wissen über Kernproblematiken vorhanden. Am Ende steht ein unfundierter oder unangemessener Transfer, der zwar in Adoption resultiert, aber durch schwaches Prozessdesign gekennzeichnet ist (ibid., S. 237).
- ▶ „**Vermarkteteter Transfer**“ ist die Folge von „Politik-Marketing“ oder baut auf bestehenden bilateralen Beziehungen zwischen Ursprungsakteur und adoptierendem Akteur auf. Der Ursprungsakteur spielt in diesem Prozess eine dominante Rolle. Beim Transfer geht es um Übernahme von Politikmodellen, mit denen Akteure ihre Reputation steigern können (z. B. weil die Politikmodelle in Rankings als ‚exzellent‘ gelten). Die transferierte Politik wird imitiert und allenfalls geringfügig angepasst. Weil die Politik vorab nur wenig auf ihre Passfähigkeit evaluiert wurde, kann ihr Transfer zu unbefriedigenden Ergebnissen führen.
- ▶ „**Politiktransfer unter Druck**“ kann Ergebnis von Gruppenzwang sein, von eingeschränkter Souveränität, Konditionalitäten (z. B. durch internationale Organisationen) oder vollständiger Abhängigkeit der übernehmenden Akteure. Solche Transfers sind ein Mittel für mächtigere Akteure, die Entscheidungsfindung an anderer Stelle zu beeinflussen. Seine Schwächen wurden oben aufgeführt. In ihrer Folge kann es zu ungeeigneten Transfers und neo-kolonialer Einflussnahme kommen.

Mit Bezug auf die transferierenden Akteure ergab sich aus den geführten Interviews noch der Hinweis, dass es auch einen Unterschied mache, welches das **Ursprungsland** eines Transfers sei und welches Standing dieses im Partnerland habe (Interview 4). Skandinavische Länder seien bei vielen Partnerländern beliebt und Deutschland gelte oft als Vorreiter in Sachen ökologischer Industriepolitik. Hier würden auch Länderklischees eine Rolle spielen.

Im Weiteren gilt es zu untersuchen, inwiefern unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und Organisationsformen mit unterschiedlichen Transfermechanismen korrespondieren und ob verschiedene Transfermechanismen eine unterschiedliche Bedeutung für verschiedene (Umwelt-)Politikfelder haben. Die Literatur spricht in diesem Zusammenhang von einem „*administrative fit*“ und betont die Notwendigkeit, dass Politiktransfer mit nationalen administrativen und regulativen Traditionen und Politikstilen kompatibel sein müsse (Busch und Jörgens 2005; Tews 2009).

5.3 Einflussfaktor Kontext, Kapazitäten und Akteurskonstellationen

In diesem Kapitel werden die relevanten Kontexte, einschließlich Kapazitäten und Akteurskonstellationen, in den Partnerländern als Einflussfaktoren betrachtet. Grob definiert können **Kontexte** als übergeordnete Rahmenbedingungen verstanden werden. **Kapazitäten** wiederum sind ein Teilaspekt von Kontexten. Sie beziehen sich hier auf den politisch-administrativen Kontext und auf die Fähigkeit, Transfer mit unterschiedlichen Mitteln zu initiieren und durchzuführen. Dies umschließt etwa personelle, finanzielle oder politische Ressourcen sowie den Rückhalt in der Bevölkerung. **Akteurskonstellationen** sind ebenfalls eine wichtige Teilmenge von Kontexten. Sie beziehen sich aber nicht nur auf nationale politisch-

administrative Akteure und Konstellationen. Vielmehr umfassen sie auch solche, die darüberhinausgehend starken Einfluss ausüben, wie etwa supranationale Organisationen oder Nichtregierungsakteure. In diesem Kapitel wird auch auf die **Motivation** von Akteuren eingegangen. Die Kontextteilmengen sind nicht voneinander trennbar und bedingen sich gegenseitig.

5.3.1 Einflussfaktor Kontext

Kontexte im Partnerland umfassen **ökologische, kulturelle, institutionelle, sozioökonomische und soziotechnische Rahmenbedingungen** (Jacob et al. 2013). Unter anderen fallen darunter das **Regierungssystem**, die **politische Kultur** (Interview 4) und die **rechtliche** wie auch die **wirtschaftliche Ausgangslage** (Interview 1, 7). Dies beinhaltet auch laufende **Transformationsprozesse**, etwa die Transformation von sozialistischen planwirtschaftlichen zu demokratischen marktwirtschaftlichen Systemen, soziotechnische Transformationen und Digitalisierungs- oder Urbanisierungsprozesse (Interview 4, 7). Nicht zuletzt prägen **Akteurskonstellationen** den Kontext des Partnerlandes maßgeblich und sind ein wichtiger Teilaspekt der Rahmenbedingungen. Aufgrund ihrer hohen Bedeutung werden Akteurskonstellationen in einem separaten Unterkapitel (Kapitel 5.3.3) analysiert.

Im **EU-Kontext** scheint das reformierte institutionelle Gefüge der EU sowohl für Innovationen als auch für Diffusionen einen günstigen Rahmen zu bieten (Jänicke 2000). Unterschiedlich geartete Harmonisierungsbedürfnisse werden hier als Faktoren gesehen, die Transfer begünstigen können. Mit einem dynamischen Blick auf Kontexte lässt sich feststellen, dass Transformationen größeren Ausmaßes, wie die Systemumbrüche Ende des 20. Jahrhunderts, und auch **EU-Erweiterungsprozesse**, maßgeblich den Kontext der Partnerländer prägen und so auch die Rahmenbedingungen verändern, in denen zukünftig Transfer stattfinden wird. Dieser Aspekt wurde bereits in den Kapiteln 3.1, 5.2.1 und 5.2.2 behandelt. EU-Erweiterungsprozesse können als ein wichtiger Kontextfaktor verstanden werden, der die Motivation der jeweiligen Partnerländer, sich an Politiktransferprogrammen zu beteiligen, in der Vergangenheit geprägt hat.

Mit Blick auf **postsozialistische Transformationsländer** werden unterschiedliche Kontextbedingungen für Umweltpolitik deutlich. So werden bspw. zentralisierte Waldpolitiken in Litauen und in der Slowakei im Kontext ihrer sozialistischen Geschichte untersucht (Makrickiene et al. 2019). Andere Beiträge untersuchen die schwach ausgeprägte politische Institutionalisierung von Umweltpolitik in Serbien, hierarchisch gesteuerte Politikprozesse und eine umweltpolitische Zivilgesellschaft, die maßgeblich vom Ausland unterstützt wird (Fagan et al. 2019). Kronenberg et al. (2020) schlussfolgern, dass Wirtschaftsinteressen stärker priorisiert wurden und öffentliche, umweltpolitische Interessen daher nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Diese – hier eher anekdotisch aufbereiteten – Beiträge beschreiben unterschiedliche Kontextbedingungen von Umweltpolitik. Dabei lassen sich keine einheitlichen Muster für Kontextbedingungen in Transformationsländern feststellen. Wie Kontextbedingungen in Ländern Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens auf Politiktransfer wirken, ist bisher nicht systematisch erforscht bzw. gilt es, in der Zukunft näher zu untersuchen.

Über den politischen und ökonomischen Transformationsprozess und die EU-Beitrittsperspektive hinaus wurden in den im Rahmen des Projekts geführten Interviews nur wenige relevante Kontextbedingungen genannt, die vergleichsweise spezifisch für Länder in Mittel- und Osteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien sind. Ausnahmen betreffen die **gemeinsame Erfahrung einer (staats-)sozialistischen Phase in der Geschichte** dieser Länder und das in einigen Ländern politisch unterschiedlich gute (enge) Verhältnis zur

Russischen Föderation (Interview 3)⁴⁰. Kontextbedingungen wie die sich verschlechternde Situation von Demokratie und Rechtsstaat in manchen postsozialistischen Ländern oder Kapazitätsmängel und Fluktuation in Verwaltungen (Interview 1) gelten auch für viele andere Länder und Regionen der Welt. Es wurde mehrmals betont, dass die Beratungsleistung von Politiktransfer ganz speziell an jedes Land und die individuellen Kontextbedingungen angepasst werden sollte (Interview 8, 9, 10).

Kontextbedingungen beeinflussen den realen oder empfundenen **Problemdruck** eines Landes (oder einer Kommune, z. B. Nagorny-Koring 2018) (und vice versa), wobei Problemdruck wiederum entscheidend freiwilligen Transfer beeinflusst (z. B. Busch und Jörgens 2005). Problemdruck kann sich unterschiedlich äußern, etwa als erhöht empfundener Handlungs- und Legitimationsbedarf im Kontext von Umwelt- bzw. Klimakonferenzen oder guten Praxisbeispielen oder als Folge tatsächlich bestehender oder geänderter Problemlagen, bspw. durch Hitzewellen oder Reaktorkatastrophen.

In der diffusionstheoretischen Literatur wird dem **nationalen Kontext** ein weniger großer Einfluss darauf zugestanden, *ob* ein Transfer stattfinden wird, als auf die Frage, *wann* eine Politikinnovation in einem bestimmten Land übernommen wird (Jänicke et al. 2005; Nordbeck 2013). Der Kontext und die Dynamik der Rahmenbedingungen im Partnerland sind dabei ausschlaggebend dafür, *welche Ideen* sich für den Transfer eignen (Stone 2017). Auch die Art der Politikinnovation oder des Transfergegenstands spielen hier noch eine Rolle: Bei Politikinnovationen mit geringerer Eingriffstiefe ist der nationale Kontext weniger ausschlaggebend als bei Innovationen oder Gegenständen, die mit einer grundlegenden Veränderung nationaler Strukturen einhergehen (Nordbeck 2013).

Busch und Jörgens (2005) beobachten, dass medienübergreifende Umweltrahmengesetze leichter in Ländergruppen aufgenommen werden, die zu Beginn ihrer umweltrechtlichen Entwicklung stehen oder sich in grundlegenden Transformationsprozessen (wie z. B. dem EU-Beitritt) befinden. Die Rahmenbedingungen, die sich aus laufenden Transformationsprozessen in den Partnerländern ergeben, scheinen in diesem spezifischen Fall einen fruchtbaren Boden für Politiktransfer zu bieten.

Insgesamt wird der **Instrumentenkompatibilität** mit dem Partnerland sowie unterschiedlichen Mechanismen von Umweltpolitiktransfer (freiwillig, semi-freiwillig, erzwungen), die auf die nationalen Charakteristika des Partnerlandes eingehen, eine maßgebliche Rolle zugeschrieben. So sind Institutionen und Instrumente, die sich gut in die Kontexte und institutionellen Gefüge des Partnerlandes „integrieren, statt es in Frage zu stellen, leichter transferierbar als solche, die massiv in das bestehende System eingreifen“ (Jacob und Bär 2014, S. 8; dazu auch: Nordbeck 2013).

Im Kontext **administrativer Innovationen** wird der Rolle internationaler Organisationen wie der OSZE, aber auch politischen und kulturellen Faktoren eine Bedeutung beigemessen. Diese beeinflussen die kontextuellen Rahmenbedingungen für den Transfer administrativer Reformen in den Demokratien von Industrieländern (Peters 1997). Dem liegt ein soziologisches Verständnis von Institutionen zu Grunde, die sich aufgrund ähnlicher sozioökonomischer und kultureller Charakteristiken über die Zeit angleichen. Es wird entsprechend geschlussfolgert, dass es die politischen und kulturellen Faktoren sind, die einen größeren Einfluss auf Transfer ausüben. Gleichzeitig spielt die Art und Weise, wie Ideen in den, z. B. europäischen, Kontext

⁴⁰ Weil es auch in Asien und in den Amerikas Länder mit staatssozialistischen Erfahrungen gibt und weil auch ihr Verhältnis zur Russischen Föderation sowie das Verhältnis einiger Länder Afrikas zur Russischen Föderation enger ist als in anderen Ländern, ist diese Kontextbedingung nicht spezifisch für Länder Mittel- und Osteuropas oder für Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Darüber hinaus – und im Gegensatz zu ihnen – gibt es Länder in Mittel- und Osteuropa, sogar Nachfolgestaaten der Sowjetunion, wie die baltischen Staaten, die ein distanzierteres Verhältnis zur Russischen Föderation pflegen als dies z. B. einige westeuropäische Länder wie Deutschland bis zum Redaktionsschluss dieses Kapitels taten.

übersetzt wurden, d. h. die Transfermechanismen, eine Rolle zuzüglich zu dem Transfergegenstand selbst.

Stone (2004) argumentiert, dass **Narrative und Diskurse** unabhängig von staatlichen Strukturen übertragen werden. Der Umkehrschluss ist, dass der Kontext im Sinne von Strukturen zwar eine Rolle für den Transfer von Narrativen spielt, sein Einfluss aber eher gering ist. Gleichzeitig weisen andere Studien darauf hin, dass das **politische Umfeld**, das die Motivation involvierter Akteure beeinflussen kann, durchaus eine Rolle spielt (Minkmann et al. 2018). Hier wird jedoch auch argumentiert, dass das Ergebnis von Politiktransfer eher durch Akteure, normative und institutionelle Passfähigkeit und die aktuelle politische Situation bestimmt wird und weniger durch generellere Rahmenbedingungen (ibid.). Somit wird dem Einflussfaktor staatlicher Strukturen im Sinne eines allgemeinen Kontexts des Landes durch diese Autor*innen eine eher geringe Rolle beigemessen.

Inwieweit und auf welche Weise Rahmenbedingungen im Partnerland Transfer beeinflussen, ist also abhängig von den Charakteristika des Transfergegenstands (Eingriffstiefe) und der Art und Weise, wie transferiert wird (Transfermechanismus). Die Bedeutung von vorhandenen und für den Transfer förderlichen Rahmenbedingungen politischer, rechtlicher und ökonomischer Art wird auch in den Interviews mit Praktiker*innen aufgegriffen und hervorgehoben (Interviews 7, 8, 9, 10). Insgesamt scheinen der internationale Kontext und politische Umbrüche, wie bspw. der Zusammenbruch der Sowjetunion oder die Reaktorkatastrophen in Tschernobyl und Fukushima, einen stärkeren Einfluss als nationale Rahmenbedingungen selbst auszuüben. Diese bestimmen – bspw. im Kontext von politischen Wahlen oder anderen die politische Dynamik eines Landes beeinflussende Faktoren – eher den *Zeitpunkt* für eine reife Idee und somit für Transfer. Internationale Krisensituationen wie zwischenstaatliche Konflikte, globale Pandemien oder wirtschaftliche Rezessionen öffnen Kanäle für erzwungene Transfers (u. a. Stone 1999 mit Bezug auf Kriege und Rezessionen) (vgl. Kapitel 5.2 und 5.5).

In denjenigen Teilen der **Literatur zur Nachhaltigkeitstransformationen**, die sich mit geografischen Perspektiven und Aspekten von Nachhaltigkeitstransformationen beschäftigt, wird sozialräumlichen Kontextfaktoren ein hoher Einfluss zumindest auf die Entwicklung und Diffusion von Nachhaltigkeitsinnovationen zuerkannt. Dabei geht es zwar nicht direkt um Umweltpolitiktransfer; da dieser aber häufig auf die Förderung solcher Innovationen zielt, kann die Perspektive hier dennoch relevant sein.

In einer Querschnittsauswertung entsprechender Literatur fassen Hansen und Coenen (2015) die relevanten sozialräumlichen Aspekte wie folgt zusammen:

- Lokale bzw. regionale Visionen und Politiken (die auch Gegenstand von Konflikten sein können) mobilisieren unterschiedliche Akteure und bieten kollektive Orientierung für Innovationsentwicklungen an.
- Informelle Werte, Normen und Praktiken vor Ort beeinflussen ebenfalls Entwicklung und Verbreitung von Umweltinnovationen oder auch die Durchsetzbarkeit von Umweltpolitiken (in Entwicklungsländern spielen informelle Institutionen nochmal eine größere Rolle, vgl. Kapitel 3.2.2).
- Auch die lokale Verfügbarkeit bzw. Knappheit natürlicher Ressourcen kann sich auf Investitionsentscheidungen in nachhaltige Technologien und Praktiken auswirken.
- Lokale Technologie- und Industriespezialisierungen können sich durch das Vorhandensein oder Fehlen bestimmter Fähigkeiten und Kapazitäten ebenfalls auf die Entwicklung von Nachhaltigkeitsinnovationen auswirken.

- Schließlich wirkt sich lokale Konsument*innennachfrage auf Nischenentwicklungen aus und kann eine Gelegenheit für frühe Anwendungstests vor einer weiteren Diffusion bieten.

Mit Blick auf Entwicklungsländer ist zudem relevant, dass (nationale) Infrastrukturen dort oft weniger gut ausgebaut und uniform sind und stattdessen oft disaggregierte und diverse (hybride) Strukturen vorherrschen (vgl. auch Kapitel 3.2.2). Sie durch uniforme Lösungen aus Industrieländern ersetzen zu wollen, kann Risiken beinhalten (Furlong 2014).

In einer ausführlichen Analyse von zwanzig Jahren umfangreicher Entwicklungszusammenarbeit zur Förderung der thermischen Verwertung von Biomassereststoffen in Malaysia benennen Hansen und Nygaard (2013) einige weitere Rahmenbedingungen für den relativ geringen Erfolg. Dazu gehören insbesondere:

- Ökonomische Rahmenbedingungen für Investitionen, wie steigende Rohstoffpreise auf Grund von Nachfragekonkurrenzen, sowie die Finanzkrise,
- Politisch-regulative Rahmenbedingungen, wie eine hohe Investitionsunsicherheit, die bestehende Subventionierung fossiler Energien mit starken dahinterstehenden Interessen sowie der Umstand, dass das propagierte Modell der Einspeisevergütung und Umlage auf den Strompreis schwer zu vereinbaren war mit der staatlichen Deckelung der Preise⁴¹.

Generell betont die Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen das enge und von **Pfadabhängigkeiten** geprägte Zusammenspiel von Politikinstrumenten mit etablierten Infra- und Marktstrukturen, Technologien, Verhaltensweisen und Werten in soziotechnischen Systemen (vgl. Kapitel 3.2.1). Politische Steuerungsversuche (auch ohne transnationalen Transfercharakter) treffen somit auf nicht zu unterschätzende Hemmnisse wie Komplexität, Interdependenzen, Pfadabhängigkeiten und verteilte Kapazitäten und Ressourcen (Jacob et al. 2020).

Ein gutes Verständnis des politischen und soziotechnischen Kontexts eines Partnerlands und auch eine gewisse Anpassung an diesen scheint somit auch für den Erfolg von Politiktransfer wichtig. Dies betonen auch mehrere Interviewpartner*innen (Interviews 2, 4, 5, 6, 9, 10). Der zu transferierende Politikansatz müsse zum Problem, den Rahmenbedingungen und den aktuellen politischen Interessen und Prioritäten im Partnerland passen (Interview 4, 5). Hierfür seien im Beratungskontext entsprechende Vorarbeiten, z. B. eine Kontextanalyse, nötig (Interviews 4, 6, 9, 10). Neben dem Verständnis der Kontexte wird auch die Anpassung an die Kontexte in den Interviews hervorgehoben. Beratungsorganisationen sollen mit „politischer Empathie“ auf die Interessen und Gegebenheiten im Land eingehen, um sowohl Bereitschaft als auch Akzeptanz im Partnerland zu erhöhen (Interviews 2, 4, 9, 10; vgl. Kapitel 5.2.2 und 5.3.3). Vor allem die lokale und regionale Ebene wird in Beziehung mit erfolgreichen Beratungs- bzw. Transferprojekten gesetzt: Wenn die Beratungsleistung verstärkt im Kontext von (ökonomischer) Regionalentwicklung gedacht wird und die Wertschöpfung in der Region bleibt, können der Anreiz und die Wirkung größer sein. Dies ist vor allem in Ländern der Fall, in denen Initiativbewegungen selten sind (Interview 10).

Obwohl es Studien darüber gibt, die den Einfluss kultureller, geschichtlicher und politischer Faktoren unterschiedlicher postsozialistischer Länder auf die Implementierung umweltpolitischer Maßnahmen betrachten (z. B. Halbac-Cotoara-Zamfir et al. 2018), werden diese Einflussfaktoren nicht mit Bezug auf umweltpolitische Politiktransfers untersucht.

⁴¹ Auch aufgrund negativer historischer Erfahrungen im Zuge der Liberalisierung des Strommarktes zögerte die Politik in Malaysia, gegenüber den Netzbetreibern höhere Strompreise zuzulassen (Hansen und Nygaard 2013).

5.3.2 Einflussfaktor Kapazitäten, Motivation und Motive

Ein weiterer Einflussfaktor auf Politiktransfer sind die **Kapazitäten** sowohl im Partnerland als auch im Ursprungsland, wie etwa finanzielle, personelle, technische, informationelle/wissensbezogene, administrative⁴² und politische Ressourcen. Kapazitäten können, wie Akteure auch, als Teilmenge von Kontextbedingungen verstanden werden. Sie sind aber ein spezifischer Einflussfaktor, der sich in engerem Sinne auf den politisch-administrativen Rahmen bezieht.

Im Zentrum der Erforschung von Kapazitäten als Einflussfaktor steht die Frage, warum einige Staaten Politikinnovationen eher übernehmen als andere (vgl. Tews 2005). Es wird davon ausgegangen, dass u. a. Handlungskapazitäten auf die Innovationsneigung, die Einführung innovativer Maßnahmen und die Übertragbarkeit insgesamt wirken (Kern 2001, Tews 2005, Fawcett und Marsh 2012, Minkman et al. 2018).

In diesem Kapitel werden zwei Perspektiven auf Kapazitäten unterschieden: Die statische Perspektive auf Transfer analysiert, welche Kapazitäten vor Ort vorhanden sind und welche **Motivation** und **Motive** für den Politiktransfer im Partnerland besteht. Die dynamische Perspektive widmet sich dem Aufbau institutioneller Kapazitäten und politischer Ressourcen (Dolowitz und Marsh 1996) sowie der Bereitstellung und Nutzung von Wissen über Politiken für Politiklernen (Dolowitz und Marsh 1996, 2000, Biegelbauer 2013).

Kapazitäten, Motivation und Motive im Partnerland

In diesem Abschnitt wird zwischen Kapazitäten, Motivation und Motiven differenziert. Während **Motivation** sich auf die generelle Bereitschaft zum Handeln bezieht, werden **Motive** hier als spezifische inhaltliche Treiber verstanden, die ggf. motivieren.

In der Literatur wurde früh auf die Diskrepanz zwischen **technischer und politischer Machbarkeit** verwiesen (Rose 1991). Die Machbarkeit, fremde Politikinhalte zu transferieren, beinhaltet demnach zum einen die Verfügbarkeit von Ressourcen und administrativen Kapazitäten zur Umsetzung. Zum anderen spielen Kriterien wie Akteurskonstellationen und gesellschaftliche Mehrheiten eine Rolle (Tews 2007). Das Vorhandensein eines **politischen Willens** ist essentiell für den Erfolg von Beratungs- bzw. Transferprojekten. In den Interviews wird hier von einem "starken Staat" gesprochen, der offen ist für Neues, klare Visionen hat und umsetzungswillig ist (Interview 8, 9, 10). Die Sicherstellung der politischen Unterstützung und das persönliche Engagement – von zuständigen Personen im Partnerland und eventuell von beratenden Personen aus dem Ausland – seien für erfolgreiche Beratungs- bzw. Transferprojekte unabdingbar (Interviews 2, 3, 8). Dabei könnten auch persönliche Interessen (Ansehen, Ausstattung mit Ressourcen, internationale Reisen) eine Rolle spielen (Interview 3). Wie eine solche Förderung aussehen kann, wird weiter unten ausgeführt.

Administrative Kapazitäten sind an administrative Traditionen, Pfadabhängigkeiten und Entwicklungen gebunden (Tews 2007). Verschiedene Faktoren im Zusammenhang mit administrativen Kapazitäten können zur Überlastung (*problem overload*) und fehlender Stimulation (*lack of stimulation*) führen (Tews 2009) und so effektiven Transfer hemmen (Jacob und Bär 2014, Nordbeck 2013). Dazu zählen eine wenig ambitionierte oder durchsetzungsschwache Gesetzgebung im Partnerland, geringe regulative, administrative und finanzielle Kapazitäten, mangelndes Know-how sowie eine schwache Anerkennung von Umweltschutz als Politikfeld bzw. eine Priorisierung anderer (z. B. sozialer und wirtschaftspolitischer) Politikziele (auch betont in Interviews 1, 4). Umweltverwaltungen sind in vielen Partnerländern eher schwach ausgestattet (Interviews 1, 2, 4). Im Umkehrschluss wird

⁴² Administrative Kapazitäten umfassen u. a. Strukturen der Koordination und Integration mit anderen Programmen.

die Schaffung umweltpolitischer Kapazitäten als wichtiger Einflussfaktor für den Transfer von Umweltpolitik gesehen.

Auch die **Ressourcen**, die Akteuren zur Verfügung stehen, beeinflussen Transferprozesse (Dolowitz und Marsh 2000; Stone 2003). Die Gründung eigenständiger Umweltministerien und mit exekutiven Kompetenzen ausgestatteter Umweltämter geht mit ausgeweiteten Handlungskapazitäten einher (Busch und Jörgens 2005). Die Ressourcenfrage ist oft daran gekoppelt, wie Mehrheiten in den Partnerländern Prioritäten definieren (Tews 2009). Entsprechend spielen kognitive Komponenten empfundener und wahrgenommener Probleme eine maßgebliche Rolle für die Bestimmung nationaler (umwelt-)politischer Prioritäten. Ressourcen wirken sich auch auf Akteursmotivationen aus (Nordbeck 2013). Akteure wiederum beeinflussen maßgeblich, welche Themen oder Handlungsoptionen priorisiert werden.

In Fällen, in denen entsprechende Handlungskapazitäten nicht vorhanden sind, wird die **Motivation** im Partnerland durch die interne Nachfrage nach (innovativen) Lösungen geprägt, die wiederum vor allem durch Ressourcen und Gelegenheitsstrukturen umweltpolitischer Advocacy-Koalitionen determiniert werden (vgl. Tews 2005, S. 40f.). Gleichzeitig prägt ein Zusammenspiel aus erhöhtem Problemdruck und nationaler Responsivität (bspw. durch Zugangschancen für gut organisierte Interessensgruppen) die nationale Neigung für Politiktransfer. Politische Legitimität wird in diesem Kontext als treibende Motivation erwähnt. Innovationsneigung und Ausstrahlungseffekte von Innovationstätigkeiten in anderen Ländern, die bspw. eine hohe umweltpolitische Reputation haben und dadurch Nachahmungsprozesse auslösen, können außerdem die Motivation eines Partnerlandes beeinflussen (ibid.). Nicht zuletzt gilt: Die Motivation von involvierten Akteuren des Transfers können sich unterscheiden (Stone 1999). So haben unterschiedliche Akteure unterschiedliche Interessen und z. B. unterschiedliche Kapazitäten zu lernen, während andere Transfer eher aus strategischen Gründen initiieren (ibid.).

Die **Wahl von Problemlösungen** seitens des Partnerlandes ist wiederum pfadabhängig und folgt im Kontext des freiwilligen Politiktransfers einer Logik des geringsten Widerstandes und einer Wahrnehmung dessen, was lokal als angemessen gilt. Dies bedingt eine nur geringe Voreingenommenheit gegenüber dem Transfergegenstand (Tews 2005, S. 43ff., in Anlehnung an March und Olson 1989; Evans und Davies 1999). Der staatlichen Bereitstellung von Infrastruktur für Forschung, Entwicklung und Wissenstransfer wird eine entscheidende Bedeutung für den Transfer innovationsorientierter Umweltpolitik zugemessen (Jänicke 2000). So spielen „grüne“ Forschungs- und Entwicklungsprogramme in Vorreiterländern, wie den Niederlanden, Dänemark oder Schweden, eine maßgebliche Rolle (ibid., S. 7).

In Polen und der Slowakei wirkt sich beispielweise der ehemalige Sozialismus **pfadabhängig** auf Naturschutzpolitik im Zusammenspiel mit europäischen Wandelprozessen aus (Yakusheva 2019). So beeinflussen politische Veränderungen durch den EU-Beitritt die Managementkapazitäten ausgewählter Nationalparks in Polen und der Slowakei. Der gleiche Governance-Rahmen kann bei unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten zu unterschiedlichen Ergebnissen führen: Die bloße Übernahme europäischer Ansätze ist für verschiedene lokale Gegebenheiten ungeeignet (ibid.). Für die untersuchten Länder werden Infrastrukturen, Ressourcen sowie die Einbindung lokaler Bevölkerungsgruppen als notwendig erachtet. Für Regionen in Mittel- und Osteuropa wird geschlussfolgert, dass systematische Ansätze, unterstützt durch ausreichende Ressourcen, notwendig sind und regulatorische Ansätze allein nicht ausreichen, um Praktiken und Verhalten anzupassen.

Neben strukturellen Kontextfaktoren (wie bspw. der politischen Kultur oder der institutionellen Rahmenbedingungen) spielen auch Selbstbestimmung, Handlungsmacht (*agency*) und

„ownership“ eine entscheidende Rolle für den Erfolg von Transfer (Stone 1999, siehe auch Kapitel 5.2 und 5.3.3).

Kapazitätsaufbau im Partnerland

Vorreiterländer gelten als Einflussfaktor auf Politiktransfer. Durch ihr Mobilisierungspotential können die Motivationen von Akteuren im Partnerland maßgeblich verändert werden und damit notwendige Kapazitäten identifiziert bzw. freigesetzt werden. Vorreiterländer können die horizontale, aber auch vertikale Diffusion von Politikinnovationen sowie deren vertikalen Transfer entscheidend vorantreiben (Tews und Jänicke 2005; Nordbeck 2013). Für die Verbesserung von Politiktransfer könnte dies bedeuten, dass die Anknüpfung an bestehende gute Praktiken und Länder, die als Vorreiter gesehen werden, ein wichtiger Ansatzpunkt sein könnte. Gleichzeitig können Vorreiterländer Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organizations*, NGOs) als Referenz dienen, um gegenüber ihren nationalen Regierungen umweltpolitisch ambitioniertere Lösungen einzufordern (ibid.).

Der Wunsch des Ursprungslandes, **Kapazitäten aufzubauen**, baut maßgeblich auf einer veränderten Problemwahrnehmung auf: Ein Politikproblem wird als wichtiger erachtet, politische Prioritäten verschieben sich. Der Transfer von Wissen und Kooperationen unterschiedlicher Akteure wird dabei als ein Mittel gesehen, Kapazitäten im Partnerland aufzubauen. In der Politiktransferliteratur wird „*capacity building*“ zum einen in Form von unterstützenden Technologietransfers diskutiert: Durch Bereitstellung von umweltfreundlichen Technologien wird der Transfer entsprechender Politik unterstützt (Jacob und Bär 2014). Zum anderen können politische Kapazitäten (z. B. Wissensbasis, Akteure und deren Zugangschancen) aufgebaut werden. Dies erfordert eine ungleich größere Anstrengung (Jänicke 2000).

Die Bereitstellung und Verwendung von „*best practices*“ unterstützt die Beratung lokaler Prozesse des Kapazitätsaufbaus und Politikentwicklungsmaßnahmen (ibid.). Wie in Kapitel 5.2.2 erwähnt, sind nicht nur die guten Praxisbeispiele von Vorreiter- oder Partnerländern entscheidend, sondern besonders auch Fälle und Wege des **Scheiterns**. Aus den Fehlern von Vorreiter- und/oder Ursprungsländern zu lernen, wird in der Praxis als erfolgsversprechend angesehen, um die Wiederholung von Fehlern zu vermeiden und um Offenheit, Transparenz und Vertrauen zwischen Ursprungs- und Partnerländern zu entwickeln (Interview 10).

In den Interviews zu internationalen Beratungs- bzw. Transferprojekten spielt der gezielte **Kapazitätsaufbau** in den Verwaltungen der Partnerländer eine zentrale Rolle (Interviews 1, 2, 3, 7). Wichtig sei dabei auch, **Humanressourcen** zu fördern (etwa über Weiterbildung, Schulungen) und nicht nur die besser sichtbaren und daher aus Geldgeberperspektive oft attraktiveren Sachausgaben (Interview 3, 7). So können zusammen mit dem Projektpartner **Multiplikatoren*innen** für Transferprozesse identifiziert und gefördert werden. Aufgabe dieser Multiplikatoren*innen ist es, **Wissensmanagement** zu verstetigen. Verstehen sie bspw. ein neues Instrument, kann es künftig ohne externe Hilfe angewendet werden (Interview 7). Vielseits gelobt wurden dabei „*Peer-to-peer*“-Projekte, wie im Rahmen von Twinning üblich. Dort vernetzen sich Mitarbeiter*innen aus Umweltverwaltungen verschiedener Länder oft auch längerfristig (Interviews 1, 4). Allerdings leiden die Programme an Personalmangel und Kapazitätsengpässen in den Verwaltungen sowohl der Partnerländer (ibid.) als auch insbesondere in den in Deutschland oft zuständigen Umweltverwaltungen der Bundesländer (Interview 1).

In zwei Interviews wurde im Hinblick auf Wissensmanagement explizit empfohlen, dass Analysen von einheimischen Forschungsakteuren (zumindest mit-)erarbeitet werden. Solche inländischen Analysen seien weniger angreifbar für politische Gegner*innen. Zudem könnten die nationalen Akteure besser am Folgediskurs teilnehmen als ausländische Beratende (Interviews 4, 8).

Marquardt et al. (2016) untersuchen den **Transfer deutscher Maßnahmen und Erfahrungen zur Förderung erneuerbarer Energien** nach Marokko und Philippinen. Die Autoren*innen weisen darauf hin, dass der Transfer u. a. mithilfe von Energiesystemszenarien und Folgenabschätzungen (*impact assessments*), die in Zusammenarbeit mit einheimischen Forschungsakteuren erarbeitet wurden, evidenzbasiert unterstützt wurde. Dies stärkte die Befürworter*innen in den Partnerländern.

5.3.3 Einflussfaktor Akteurskonstellationen

Akteure und Akteurskonstellationen sind ein zentraler Einflussfaktor in Politiktransferprozessen. Über die eingangs vorgestellten Akteurstypen hinaus (vgl. Kapitel 2.1.3) werden in diesem Kapitel weitere relevante Akteure und unterschiedliche Formen von Akteursnetzwerken vorgestellt. Wir gehen auch der Frage nach, ob sich typische Akteurskonstellationen in Politiktransferprozessen beschreiben lassen und wie sich Motivationen in diesem Rahmen verhalten und auf Transferprozesse wirken.

Übersicht über Akteure und Akteursnetzwerke

Im Rahmen der Debatten um Transferagenten (Evans und Davies 1999; Stone 2003; Dühr und Nadin 2007; Benson 2009) wird gelegentlich zwischen „offiziellen Transferagenten“ und Politikunternehmern*innen (*policy entrepreneurs*) unterschieden. **„Offizielle Transferagenten“** sind u. a. Mitarbeiter*innen der Regierung und der Verwaltung. Sie sind oftmals in den „harten Transfer“ politischer Praktiken und Instrumente (wie etwa regulatorischer und rechtlicher Maßnahmen) involviert (Stone 2012). Auf nationaler Ebene sind z. B. Umweltministerien wichtige Akteure, die umweltpolitische Entscheidungen in Form von Gesetzesentwürfen, umweltpolitischen Programmen und Verwaltungsvorschriften treffen.⁴³ **„Policy (transfer) entrepreneurs“** werden in der Politiktransferliteratur als Akteure verstanden, die danach streben, dynamischen Politikwandel zu initiieren (Minstrom 1997; Stone 2001, 2004, 2012). Ihnen wird eine wesentliche Rolle für den „weichen Transfer“ zugestanden, und zwar aufgrund ihrer spezifischen Kenntnisse (z. B. Politik-, Markt-, Akteurskenntnisse) (Stone 2004, 2012). Auch Verbände oder Lobbyinstitutionen im Partnerland können hierunter fallen. Interviewpartner*in 8 spricht von einem Positivbeispiel, bei dem nicht die politischen Entscheider*innen selbst, sondern Verbände im Partnerland beraten wurden, um so die Lobbyarbeit in der Politik positiv zu beeinflussen. Gerade, wenn es schwer sei, die politischen Entscheider*innen zu erreichen, stelle diese Vernetzung mit anderen nationalen Akteuren eine hilfreiche Option dar (Interview 8). „*Policy transfer entrepreneurs*“ agieren teilweise in transnationalen Netzwerken.

Transnationale Expert*innennetzwerke bestehen aus staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Sie können unterschiedliche Akteurstypen umfassen, wie bspw. Berufsverbände und Expert*innengremien, transnationale NGOs (z. B. Greenpeace), Dachverbände (z. B. das Europäische Umweltbüro European Environmental Bureau, EEB) oder transnationale Netzwerke von Städten und Regionen (z. B. ICLEI – Local Governments for Sustainability) (Kern et al. 2005). Transnationale Netzwerke haben die globale Kommunikation über umwelt- und klimapolitische Belange maßgeblich erleichtert und fungieren als Schlüsselakteure des Politiktransfers (Tews 2005; de Jong und Edelenbos 2007). Sie haben in den letzten Jahrzehnten zugenommen.

Es wird davon ausgegangen, dass Politiktransfer in multiorganisationalen Kontexten stattfindet und maßgeblich durch **Policy-Netzwerke** initiiert wird (vgl. Stone 2001). Als Policy-Netzwerke

⁴³ Für eine Übersicht deutscher Akteure und verschiedener Ressorts der Bundesregierung, die zwischenzeitlich in Umweltpolitiktransfer involviert waren, siehe Busch und Jörgens (2005, S. 11ff.) und Jacob und Bär (2014, S. 17ff.).

werden Konstellationen bezeichnet, die aus unterschiedlichen internationalen Organisationen, staatlichen Behörden, Medien, Gewerkschaften und in einige Fällen auch aus Basisbewegungen (*grassroots organizations*) bestehen. Akteure von Policy-Netzwerken bearbeiten ein gemeinsames Problem; die Netzwerke werden daher als strukturierender Rahmen für policy-orientiertes Lernen verstanden (Knoepfel und Kissling-Näf 1998; Stone 2001).

Netzwerken wird eine höhere Kapazität für Innovation, Risikomanagement, Vertrauensbildung und das Ergreifen gemeinsamer Maßnahmen nachgesagt. Grund hierfür ist, dass Netzwerke den involvierten Akteuren ermöglichen, über ihren eigenen (innerstaatlichen) Kontext hinaus zu agieren (Stone 2001, S. 16f.). Sich bei kritischen Transferprojekten im Rahmen solcher Netzwerke zusammen mit anderen ausländischen Geberorganisationen gemeinsam zu positionieren, führt zu mehr Gewicht, erhöht dadurch den Einfluss auf das Partnerland und macht erfolgreichen Politiktransfer wahrscheinlicher (Interview 7). Die aktive Partizipation in Policy-Netzwerken wird als ein Mechanismus verstanden, um Politiktransfer zu ermöglichen – aufgrund geteilter Diskurse, der Entwicklung gemeinsamer Wissensbestände und gegründeter Allianzen (ibid. 17). Insgesamt wird ein Zusammenhang zwischen der Ausbreitung transnationaler Akteursnetzwerke und umweltpolitischer Innovationen gesehen; ihre Rolle für Politiktransfer wird deutlich hervorgehoben (Stone 1999; Busch und Jörgens 2005; Tews 2005; de Jong und Edelenbos 2007).

Im Kontext von Umweltpolitikinnovationen existieren auch „**regionale Kommunikationsnetzwerke**“ (Kern et al. 2000; Kern 2013; Jacob und Bär 2014). In regionalen Gruppen von Staaten verbreiten sich Politikinnovationen demnach schneller. Entsprechende Netzwerke können aufgrund der Einbindung in globale Politikarenen als Katalysator von Politiktransfer dienen (Jacob und Bär 2014, S. 5). Die Rolle von politisch-administrativ gesteuerten Netzwerken wie dem Europäischen Netzwerk von Umwelträten (*European Environmental Advisory Council*) ist hingegen weniger signifikant für die Ausbreitung von Umwelträten (Busch und Jörgens 2005). Die institutionelle Verankerung zwischenstaatlicher Transfers von Umwelträten in ein regionales Netzwerk korreliert zwar zeitlich mit der Ausbreitung von nationalen Umweltministerien. Sie hatte aber keine bedeutende Auswirkung auf die Politikinnovation der Umwelträte selbst und den Ausbreitungsverlauf, der sich nach Gründung des Netzwerks 1994 kaum veränderte (ibid.).

Auch in der Forschung zu **Nachhaltigkeitstransformationen** gibt es verschiedene **Akteurstypologien** (vgl. Fischer und Newig 2016 für einen Überblick). Pitt und Jones (2016) argumentieren in ihrer Verbindung von Nachhaltigkeitstransformations- und Transferkonzepten, dass die klassische Politiktransfer-Frage „*Who?*“ und starre Unterscheidungen wie „staatlich vs. nicht-staatlich“ ersetzt werden sollten durch die Frage „*What are the roles of those involved?*“.

Eine Akteursgruppe, die die Forschung zu Nachhaltigkeitstransformationen besonders in den Fokus rückt, sind Innovateure bzw. „**Pioniere des Wandels**“: Individuen oder Organisationen, die – zunächst in Nischen – Veränderungsideen entwickeln, technische oder soziale Innovationen verwirklichen und deren Machbarkeit demonstrieren (vgl. Heyen und Brohmann 2017; im Kontext von Entwicklungsländern vgl. z. B. Jolly et al. 2012). Die Innovationsforschung hat gezeigt, dass große, etablierte Unternehmen eher schrittweise Verbesserungen hervorbringen und damit innerhalb der gegebenen Systeme (bzw. Regime) bleiben (u. a. Konrad und Nill 2001). Disruptive Innovationen, die das gegenwärtigen System in Frage stellen und mit einer Vision für eine alternative Ausgestaltung verbunden sind, kommen dagegen häufig von Nischenakteuren – oder aber von großen Akteuren, die bislang in einem anderen Bereich aktiv waren und neue Rollen übernehmen wollen.

Neben den Pionieren spielen „*change agents*“⁴⁴ bzw. „**Promotoren**“ bei Innovationsdiffusion und Transformationen eine besondere Rolle (Kristof 2010; Rogers 2003). Sie sind diejenigen Akteure, die für die Verbreitung oder Durchsetzung einer Veränderung sorgen. In einem Interview wird explizit darauf eingegangen, auch im Rahmen von Transferprojekten solche „*change agents*“ oder auch „Multiplikator*innen“ zusammen mit den Projektpartner*innen aus den Partnerländern zu identifizieren (Interview 7). Dabei kommt es auf Akteurskonstellationen an, in denen verschiedene Kompetenzen kombiniert werden: Kreativität, Innovationsbereitschaft, Überzeugungsfähigkeit sowie Macht, finanzielle und weitere Ressourcen zur Umsetzung. Das in der Literatur zu Innovationen und organisatorischen Veränderungsprozessen (*change management*) verbreitete „Promotorenmodell“ (vgl. Hauschildt und Gemünden 1999; Kristof 2010) unterscheidet vereinfacht zwischen:

- Fachpromotoren (für die Wissensvermittlung),
- Machtpromotoren (für hierarchisch legitimierte Entscheidungen und Anreize) sowie
- Prozess- und Beziehungspromotoren (für Kommunikation und Interaktion).

Sowohl die einzubindenden Pioniere als auch die „Agenten“ des Wandels sind häufig keine klassischen umweltpolitischen Akteure. Sie müssen sich nicht einmal unbedingt als Akteur im betrachteten soziotechnischen System (z. B. Mobilität) empfinden und müssen auch dort nicht unbedingt institutionalisierte Macht haben. Wenn es etwa darum geht, nachhaltige Produkte nachzufragen, dann sind Beschaffende in öffentlichen Verwaltungen potentielle „*change agents*“ – nicht unbedingt die Spitzen der Verwaltungen oder die Bedarfsträger (Jacob et al. 2020).

Für den Kontext von Entwicklungsländern weisen Ramos-Mejía et al. (2018) in ihrer Literaturschau wie auch Interviewpartner*in 10 darauf hin, dass **NGOs, soziale Bewegungen** und (*community-based*) *grassroots organizations* von besonderer Bedeutung sind, um nachhaltige Innovations- und Transformationsprozesse zu unterstützen. Dies gilt speziell auch in ländlichen Gegenden.

Im Kontext von Entwicklungsländern geht die Nachhaltigkeitstransformationsliteratur auch auf die Rollen von **transnationalen Akteuren** ein. Diese würden dafür sorgen, dass Ideen und Wissen diffundieren, mit ihnen aber auch bestimmte Werte, Paradigmen und Präferenzen, die nicht unbedingt mit den lokalen übereinstimmen (Bhamidipati et al. 2019; Wiczorek et al. 2015; Truffer et al. 2015). Auch Entwicklungshilfeorganisationen werden aus diesen Gründen teils kritisch als Konfliktverursacher gesehen (Hansen und Nygaard 2013).

Akteure und politische Aushandlungsprozesse

Der Aufbau von Mechanismen zur Interaktion und Kooperation unterschiedlicher Transferakteure (Prozessgestaltung) beeinflusst Politiktransferprozesse wesentlich (Minkmann et al. 2018). So nehmen nicht nur Netzwerke, Kooperationen und Beziehungen zwischen Akteuren selbst eine wichtige Rolle für Politiktransfer ein, sondern ebenso **Prozesse der Netzwerkbildung und Organisation**.

Einige Akteure sind empfänglicher für Transfer als andere (Stone 1999; Benson 2009). Gleichzeitig können sich **Transfermotivation** und **-motive** im Laufe des Transferprozesses wandeln (Dolowitz und Marsh 2000; Interview 3). Der Aspekt der Freiwilligkeit und des selbstbestimmten Transfers, d. h. des nicht extern aufgeladenen Transfers, spielt für die Motivation eine entscheidende Rolle (siehe auch Kapitel 5.3.2). Unterschiedliche Akteure sind in

⁴⁴ Teilweise wird der Begriff „*change agents*“ auch synonym zum Begriff „Pioniere“ verwendet (z. B. WBGU 2011a). Im Sinne eines begrifflichen Mehrwerts wird jedoch das Verständnis der Innovationsliteratur übernommen, wonach „*change agents*“ nicht die Innovateure selbst sind, sondern die Promotoren der Durchsetzung bzw. Diffusion der Innovationen.

Politiktransferprozesse involviert und so ist das Resultat von Politiktransferprozessen auch immer ein Ergebnis unterschiedlicher Motivationen (Dolowitz und Marsh 2000).

Die Art und Weise, wie Akteure koordiniert werden, wird als „**Koordinationsmechanismus**“ bezeichnet. Mögliche Mechanismen sind bspw. Zwang, internationale Harmonisierung, Wettbewerb oder transnationale Kommunikation. Mithilfe von Koordinationsmechanismen können unterschiedliche Motivationen und Transferr motive in Einklang gebracht werden (Jörgens 2004; Nordbeck 2013, S. 52 und 105). Unterschiedliche Mechanismen der Handlungskoordination werden als Treiber von Politiktransfer verstanden und überlappen zugleich stark mit Transfermechanismen. Koordinationsmechanismen werden breit gedacht als verschiedene Pfade, „durch die Interdependenzen entstehen, und aufgrund derer die politischen Entscheidungen in einem Land die Entscheidungen anderswo beeinflussen können“ (Nordbeck 2013, S. 50). Die Wirksamkeit von Koordinationsmechanismen wird wiederum durch drei Faktoren bestimmt:

- ▶ die Motivation und Interessen der beteiligten Akteure („als Ausdruck des Innovationswillens“),
- ▶ strukturelle Faktoren wie geographische, kulturelle, politisch-institutionelle und sozioökonomische Faktoren (als Ausdruck von „Innovationsfähigkeit“; in diesem Bericht als Rahmenbedingungen und Kapazitäten verstanden) und
- ▶ die Charakteristika des Transferegegenstands (Nordbeck 2013, S. 44).

Bspw. korreliert der Kooperationsmechanismus des Zwangs mit der Motivation, finanzielle oder technische Hilfe zu erhalten und/oder Sanktionen zu vermeiden. Demgegenüber beruht der Kooperationsmechanismus der Harmonisierung auf multilateraler Kooperation und kann durch den Beitritt zu internationalen Organisationen oder Verträgen motiviert sein oder durch das Interesse, transnationale Probleme zu adressieren. Die Akteursperspektive berücksichtigt Motivation in Transferprozessen und betont Entscheidungs- und Handlungsspielräume der nationalen Akteure (ibid., S. 52).

Tabelle 4 zeigt, wie sich die drei Mechanismen mit Blick auf Motivation, Handlungsanreize, Handlungsmodi und unterschiedliche Grade der Verbindlichkeit unterscheiden.

Tabelle 4: Motivation der Akteure und Koordinationsmechanismen

	Zwang	Harmonisierung	Kommunikation
Handlungsmodus	Unilaterale Konditionalität (politisch oder ökonomisch)	Multilaterale Kooperation	Dezentrales Lernen
Grad der Verbindlichkeit	Hoch	Hoch bis mittel	Niedrig
Motivation nationaler Entscheidungsträger	Finanzielle oder technische Hilfe zu erhalten Vermeidung von Sanktionen	Lösung transnationaler Probleme Vermeidung negativer Externalitäten Beitritt zu internationalen Organisationen oder Verträgen	Lösung nationaler Probleme Interne und externe Legitimation
Grundlegender Handlungsanreiz	Macht	Interessen	Wissen

Quelle: Nordbeck (2013, S. 52), basierend auf Jörgens (2004)

Politische Instrumente sind wiederum Ausdruck **politischer Aushandlungsprozesse** und haben ihre eigenen Fachkreise von Spezialist*innen (Jordan et al. 2013). Der Erfolg oder das Scheitern von (Umwelt-)Politikinstrumenten wird demnach nicht nur durch kontextuelle Faktoren, durch Kapazitäten im Sinne der „Innovationsfähigkeit“, bestimmt (vgl. Nordbeck 2013) oder durch das Vorhandensein anderer Politikinstrumente, sondern auch durch die korrespondierenden Akteure und Netzwerke, die zugrunde liegende Motivationen und Handlungsanreize beeinflussen.

Ein zentraler Begriff in den geführten Interviews war jener der „**ownership**“, die Akteure im Partnerland aufweisen müssten (Interviews 3, 4, 6). Unter anderem wurde die Wichtigkeit betont, bei internationalen Beratungs- bzw. Transferprojekten die politischen Ziele des Partnerministeriums in der laufenden Legislaturperiode zu berücksichtigen und nach Möglichkeit auch mit den längerfristigen Interessen im Verwaltungsapparat zu verbinden (Interview 4). Vor einer Förderung von IKI- und EUKI-Projekten vergewissert sich das BMU z. B. auch der Unterstützung der jeweiligen Partnerlandregierung (Interview 2). Anträge, die bereits ein Unterstützungsschreiben der Partnerlandregierung einreichen, hätten bessere Förderchancen (ibid.). Das Beratungshilfeprogramm (BHP) fördert ausschließlich Projekte, für die ein Unterstützungsschreiben relevanter Behörden vorgelegt werden kann (Interview 11). Optimalerweise besteht Unterstützung von Seiten aller relevanten Ministerien (Interview 3).

Als weitere Einflussfaktoren wurden **personelle Kontinuität** in den Verwaltungen, die mal mehr, mal weniger gegeben sein kann (Interviews 2, 3, 9, 10), und davon auch beeinflusst das **Vertrauen** zwischen Akteuren (Interviews 1, 2, 7, 8, 10) genannt. Ein*e Interviewpartner*in empfahl, eher nachgeordnete Behörden als Ministerien als Hauptpartner zu haben, da diese stabiler seien als Regierungen und die Verteilung ihrer Zuständigkeiten (Interview 3). Ein*e andere*r Interviewpartner*in empfahl, stärker als bisher auch politische Parteien im Partnerland einzubeziehen, vor allem je langfristiger der Prozess und je wichtiger das politische Framing sei (Interview 4). Vertrauen wird in der Praxis als das zentrale Merkmal für ein gutes Zusammenarbeitsverhältnis angesehen. Beschrieben wird ein solches Vertrauensverhältnis von den Interviewpartner*innen als gegenseitige Anerkennung und „ein guter Draht“ zu den relevanten Akteuren (Interview 7, 8, 10). Ziel einer langjährigen Vertrauensbasis sei neben einer konstruktiven Zusammenarbeit, dass der politische Wille für Verbesserung aus den Partnerländern eigeninitiativ geäußert wird (Interview 10).

Während Marquardt et al. (2016) in ihrer Analyse deutscher Transferaktivitäten zur Förderung erneuerbarer Energien im Ausland auch das teilweise aufgebaute Vertrauen zwischen Akteuren in Deutschland und speziell Marokko betonen, weisen sie an anderer Stelle kritisch auf die **mangelnde Koordination zwischen „Geberländern“** hin. Dies gilt für verschiedene Nischenprojekte ebenso wie für den Umstand, dass die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Agentur der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung (*United States Agency for International Development*, USAID) für unterschiedliche Politikansätze (Einspeisevergütung vs. Quoten) warben – und übergreifende Lernprozesse somit ausblieben.

Teilweise müssen auch die **Institutionen innerhalb eines „Geberlandes“** (in Deutschland verschiedene Ministerien, die GIZ, die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), politische Stiftungen, NGOs) besser zusammenarbeiten als bisher (Interview 4). Oft gebe es Konkurrenzen (ibid.). Diskussionen mit den Geldgebern zur Finanzierung von Projektaktivitäten werden z. T. als hinderlich angesehen (Interview 10).

Generell wird auch in der Literatur zu **Nachhaltigkeitstransformationen** der Vernetzung von Akteuren hohe Bedeutung zugeschrieben. Hintergrund ist, dass Nischenentwicklungen und erst recht weiterreichende Transformationsprozesse die Ressourcen und Kompetenzen unterschiedlicher Akteurstypen brauchen (Heyen und Brohmann 2017; Jacob et al. 2020). Im

o. g. *Transition-Management*-Ansatz etwa haben sogenannte „*transition arenas*“ eine wichtige Rolle, in denen (veränderungswillige) Akteure aus Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft in einem informellen, aber strukturierten Rahmen zusammenkommen, um gemeinsam Problemdefinitionen, Zielvisionen und mögliche Entwicklungspfade zu diskutieren und festzulegen (Kemp und Loorbach 2006; Roorda et al. 2014). Auch beim *Strategic Niche Management* sind Netzerkennung mit sich ergänzenden Ressourcen sowie Abgleich und Gestaltung von Akteurserwartungen zentral (Kemp et al. 1998).

Mit Blick auf (v. a. nationale) transformationswillige Akteurskoalitionen sensibilisiert das Konzept „transformative Umweltpolitik“ für die **Vernetzung und Kooperation mit „neuen Bündnispartner*innen“**, also Akteuren, die bislang nicht zu den umweltpolitischen („Standard-“)Gesprächs- und Kooperationspartner*innen gehörten und die andere Kernmotive haben (Jacob et al. 2020). Genannte Beispiele sind: Finanzmarkt- und Versicherungsakteure, Krankenkassen und Wohlfahrtsverbände, Religionsgemeinschaften (auch erwähnt in Interview 4) oder sonstige „Deutungseliten“. Dafür sind Perspektiven und Handlungslogiken der jeweils anderen Akteure besser zu verstehen, gemeinsame Interessen zu identifizieren, etwa durch Erweiterung des Problemverständnisses (z. B. ein ökologisches Problem auch sozial fassen), und schließlich gemeinsame Aktivitäten abzustimmen (siehe auch Interview 7). Mit Blick auf Nischeninitiativen ist zu berücksichtigen, dass diese nicht immer Interesse an politischer Aufmerksamkeit und Förderung haben und stattdessen eher eine politische Vereinnahmung befürchten. Daher sollten geplante Förderungs- und Kommunikationsschritte gut mit solchen Akteuren abgesprochen werden (ibid.).

Obwohl die Durchsetzung von (transferierten) Instrumenten eine hochgradig politische und häufig umkämpfte Angelegenheit ist (Interviews 1, 4), gibt es weder in der Politiktransferforschung noch in der Forschung zu Nachhaltigkeitstransformationen umfassende Analysen und Empfehlungen zum **konstruktiven Umgang mit politischen Gegner*innen von Transfer- und Transformationsprozessen**. In der Forschung zu Nachhaltigkeitstransformationen wird von politischen und ökonomischen Regime-Akteuren mit Interesse an einer Beibehaltung des Status quo üblicherweise eine blockierende Rolle erwartet. Dies kann auch auf Politiktransfer zutreffen. Hansen und Nygaard (2013) erwähnen bspw. in ihrer Analyse der vom Ausland unterstützten thermischen Biomassereststoffverwertung in Malaysia, dass die meisten nationalen Akteure kein Interesse an einer Abkehr von der Subventionierung fossiler Brennstoffe hatten. Doch auch zivilgesellschaftliche und *grassroots*-Akteure (z. B. Anti-Windkraft-Gruppen) können Gegner*innen von Transformationspolitiken sein (Fischer und Newig 2016; Smith 2012).

Am ehesten widmet sich „gegnerischen Akteuren“ der noch recht junge, aber wachsende Teil der Literatur, der sich explizit auch mit der „Destabilisierung“ von System-Regimen (Turnheim und Geels 2013) bzw. der „Exnovation“ von etablierten Strukturen und Technologien (Heyen et al. 2017) beschäftigt. Für Fälle, bei denen mit viel Widerstand zu rechnen ist, z. B. gegen Strukturwandel, empfehlen die Autor*innen tendenziell, (potenziell) negativ Betroffene darin zu unterstützen, ihn frühzeitig proaktiv anzugehen und zugleich den Prozess angemessen zeitlich zu strecken, um der Anpassung mehr Zeit zu geben (Heyen 2016). Gelegenheitsfenster (wie die Reaktorkatastrophe von Fukushima) können Destabilisierungsprozesse und Exnovationsentscheidungen beschleunigen (ibid.).

Mit Blick auf politisch umkämpfte (Transfer-)Prozesse hob eine interviewte Person die Bedeutung von lokalen nicht-staatlichen Unterstützer*innen hervor. Politische Aktivitäten von NGOs oder die Gründung eines Wirtschaftsverbands (im Green-Economy-Segment) könnte staatliche Entwicklungszusammenarbeit zwar nicht unbedingt direkt, aber indirekt unterstützen (Interview 4). Kristof (2020) empfiehlt zudem, übliche Widerstände in Veränderungsprozessen

nicht zu bekämpfen, sondern zur Verbesserung von Veränderungsidee und -prozess zu nutzen und dafür Partizipationsmöglichkeiten anzubieten.

5.4 Einflussfaktor Zeit

Unterschiedliche Zeitaspekte spielen eine Rolle für politische Prozesse (vgl. Wolff 2020), auch für Politiktransfer. In diesem Kapitel zeigen wir skizzenhaft auf, wie Politiktransfer mit Zeit zusammenhängt. Dabei geht es zum einen um Zeitpunkte – z. B. gute und schlechte Zeitpunkte für Transfer – und um Zeitgestaltung (*timing*). Letzteres umfasst auch die Nutzung von Gelegenheitsfenstern für Transfer. Danach gehen wir kurz darauf ein, welche Faktoren die Geschwindigkeit von Politiktransfer beeinflussen und welche Rolle Dauer und Dynamiken, einschließlich der zeitlichen Perspektive der geplanten Zusammenarbeit, für Politiktransfer spielen können.

In der Politiktransferforschung wurden Zeitaspekte in den letzten 20 Jahren vernachlässigt (Dolowitz 2020). In einer kürzlich erschienen Publikation analysiert Dolowitz (2020) jedoch, wie mächtige Akteure und Organisationen unterschiedliche Aspekte von Zeit für Transferprozesse nutzen: Sie können Zeit effektiv nutzen („kontrollieren“), einen richtigen Zeitpunkt für Transfer aussuchen und die Geschwindigkeit des Transfers beeinflussen (ibid., S. 1f.). Fragen der Macht und Zeit sind nach diesem Verständnis eng miteinander verzahnt.

5.4.1 Gelegenheitsfenster und andere Zeitaspekte

Politiktransfer wird von einigen Analysten*innen als ahistorisches Konzept verstanden, bei dem sich nur schwer sagen lässt, ob es historisch bedeutende Zeitpunkte und Perioden gibt, die sich besser für den Transfer eignen als andere (z. B. Stone 1999). Dabei wird auf den prozesshaften Charakter von Politiktransfer verwiesen, der sich über lange Zeiträume strecken kann und mit anderen Politikprozessen überlappt (ibid.). Aspekte der Zeit und Bedingungen der Unsicherheit, wie bspw. während der Transformation und Konsolidierung neuer Regime zum Ende des Kalten Krieges, spielen dennoch eine wichtige Rolle und können Politiktransferprozesse beeinflussen (Stone 1999).

Zeitpunkte spielen bei Politiktransfer vor allem insofern eine Rolle, als sie die Rahmenbedingungen und Kontexte für Veränderungsprozesse in möglichen Partnerländern prägen. Sie können somit den Problemdruck und/oder das Problembewusstsein erhöhen. Diffusionstheoretische Studien bestätigen, dass der nationale Kontext beeinflusst, *wann* der Transfer einer Innovation in einem bestimmten Land geschieht (Jänicke et al. 2005, Nordbeck 2013).

Bei **Zeitgestaltung** (*timing*) geht es um einen souveränen Umgang mit der Zeit und die bewusste Wahl eines bestimmten („richtigen“) Zeitpunktes – in der Annahme, dass „*when things happen within a sequence affects how they happen*“ (Tilly 1984, S. 14). Was ein guter Zeitpunkt für Transfer ist, hängt dabei vom Kontext ab. Ein Regierungswechsel kann bspw. gute Zeitpunkte für Politiktransfer schaffen; er kann Politiktransferprozesse aber auch behindern oder beenden (Minkmann et al. 2018, S. 229).

(Umwelt-)Politische Innovationen sind nicht nur orts-, sondern auch zeitspezifisch (Jordan et al. 2013). Eine wichtige auslösende oder beschleunigende Wirkung auf Veränderungen aller Art können **Gelegenheitsfenster** haben. In der politikwissenschaftlichen Literatur zu Theorien des Wandels werden diese als „Gelegenheitsfenster“ oder „Politikfenster“ diskutiert (Kingdon 1995; Howlett 1998). Solche Gelegenheiten können sich **regelmäßig** ergeben und entsprechend planbar sein (z. B. bei Neuwahlen und Koalitionsverhandlungen oder im Zuge von wirtschaftlichen Investitionszyklen). Oder sie können durch **singuläre** Ereignisse entstehen, insbesondere durch Krisen und Katastrophen.

Gelegenheitsfenster werden zwar weniger prominent, aber dennoch am Rande der Politiktransferforschung diskutiert (Busch und Jörgens 2005; Reiter 2011; Kern 2013; Stone 2017; Steinbacher 2019). Ein prominentes **Beispiel** aus der Diffusions- und Politiktransferliteratur ist die Reaktorkatastrophe in **Tschernobyl**. Sie erzeugte einen erhöhten Problemdruck und beschleunigte, gepaart mit Weltumweltkonferenzen und andauernden Transformationsprozessen in den Ländern Mittel- und Osteuropas, die Diffusion von Umweltministerien und Umwelträten in diese Länder (siehe auch Busch und Jörgens 2005). Dabei wird auch auf Transfer- und Adoptionsmechanismen verwiesen. Umstritten ist, ob ein Transfer in Krisenzeiten tatsächlich freiwillig geschehen kann (dazu siehe Tews 2007, S. 5, in Anknüpfung an Dolowitz und Marsh 2000).

Vereinzelte Artikel der Politiktransferliteratur deuten auch auf politische Wandelprozesse im Kontext der **postsozialistischen Transformationen** als Gelegenheitsfenster für Transfer hin (Stone 1999). Das Gelegenheitsfenster ist in diesen Umbruchprozessen durch Bedingungen der Unsicherheit bestimmt, etwa durch politische Konflikte über die Neuausrichtung und Gestaltung des politischen Systems und seiner Verfassung. Diese Unsicherheitsbedingungen können dazu führen, dass die Bereitschaft politischer Entscheidungsträger steigt, anderswo nach Lösungen zu suchen (Stone 1999).

Auch in der Literatur zu **Nachhaltigkeitstransformationen** spielen zeitliche Gelegenheitsfenster eine Rolle. Gerade in Konstellationen starker **Pfadabhängigkeiten** können diese nützlich oder gar notwendig sein, um den Status quo zu destabilisieren und Veränderungen herbeizuführen. Geels und Schot (2007) weisen darauf hin, dass Gelegenheitsfenster für radikalen Wandel auch zu früh kommen können, wenn Nischeninnovationen noch nicht ausgereift genug sind. In dem Fall würde es eher zu beschränkten Änderungen des Systems durch Regime-Akteure kommen. Das Konzept einer „**pfad- und phasenorientierten ökologischen Innovationspolitik**“ (Nill 2009) sieht vor, dass Innovationspolitik in Abhängigkeit von unterschiedlichen Typen von Pfaden, Phasen und Nischen Gelegenheitsfenster vorbereiten, schaffen und nutzen kann.

Auch das Konzept der „**transformativen Umweltpolitik**“ sensibilisiert umweltpolitische Akteure dafür, auf mögliche Gelegenheitsfenster politisch vorbereitet zu sein, um sie nutzen zu können, indem man etwa Studien als Argumentationsgrundlage und/oder Politiklösungen bereits vorbereitet, sozusagen „in der Schublade“, hat (Wolff et al. 2018). In ihrer Analyse der deutschen Politiktransferaktivitäten zur Förderung erneuerbarer Energien im Ausland weisen Marquardt et al. (2016) auf die Bedeutung einer vorhandenen Studie zu Potenzialen erneuerbarer Energien in Marokko hin, als sich dort 2008 ein günstiges Gelegenheitsfenster, u. a. im Zuge **steigender Ölpreise**, ergab.

5.4.2 Transfargeschwindigkeit

Diffusionstheoretische Studien zeigen auf, dass die Eigenschaften einer Politikinnovation die Ausbreitungsgeschwindigkeit prägen (Jänicke et al. 2005; Busch und Jörgens 2005; Nordbeck 2013). Redistributive Instrumente wie Energie-/CO₂-Steuern stoßen bspw. auf erhöhten Widerstand (Busch und Jörgens 2005). Gleichzeitig wird die Ausbreitungsgeschwindigkeit über den Schwierigkeitsgrad der Problemlösung gebremst (Jänicke 2000). Eiliger Politiktransfer, bei dem fertige Lösungen nur kopiert werden, birgt das Risiko, dass das Ergebnis nicht fundiert, nicht vollständig oder nicht angemessen ist. Die Literatur zeigt die Notwendigkeit einer angemessenen, d. h. u. U. zeitintensiven, Auseinandersetzung mit den Transferzielen und der Adäquatheit des Transfers auf (z. B. Tews 2007). Eine umfangreiche Beteiligung gesellschaftlicher Akteure, die wichtig ist, um spätere Implementationsdefizite zu minimieren, kann den Transferprozess stark verzögern, wenn er unangemessen „geplant“ wurde, d. h. wenn keine oder zu wenig Zeit für Beteiligungsprozesse mitgedacht wurde (ibid.).

Mit Blick auf die Geschwindigkeit von Veränderungsprozessen wurde in der Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen festgestellt, dass zu schnelle Veränderungen Menschen überfordern können. Darauf kann mit Ängsten und Abwehr reagiert werden. Zu langsame Prozesse können Menschen aber auch „zermürben“ (Kristof 2010).

5.4.3 Dauer der Zusammenarbeit

Unsere Interviewpartner*innen bestätigten, dass Zeit auch im Hinblick auf die Dauer und Dynamik von Beratungs- bzw. Transferprojekten (und ihren Erfolg) relevant ist. Oft bestehe ein erheblicher zeitlicher Abstand (mehrere Jahre) zwischen ersten Ideen und der Durchführung eines Beratungs- bzw. Transferprojekts (Interview 4). Politische Transferprozesse seien langwierig (Interview 6, 10). Je länger ein Beratungs- bzw. Transferprojekt oder eine Zusammenarbeit andauere, desto stärker wachse partnerschaftliches Vertrauen (Interview 7) und desto tiefgreifender seien die Ergebnisse (Interview 8, 9). Für erfolgreichen Transfer sei eine Verstetigung durch konkrete Umsetzungsmaßnahmen unabdingbar. Dies erfordere langfristige Kooperation und Zusammenarbeit (Interview 10). Entsprechend der Dauer von Transferprozessen seien auch die Zeiträume, in denen der „Erfolg“ von Beratungs- bzw. Transferprojekten gemessen werden kann, lang. Daher sei ein langfristiges Monitoring erforderlich (Interview 6, 8, 9).

5.5 Einflussfaktor Projektdesign und -management, Kommunikation und Erfolgskontrolle

Die Politiktransferforschung geht jenseits der Frage der Konditionalität und des Zwangs wenig detailliert auf den Transferprozess ein. Wie ein Beratungs- bzw. Transferprojekt gestaltet und gesteuert wird, wie Kommunikation und Erfolgskontrolle gestaltet werden, wird in der wissenschaftlichen Literatur eher indirekt adressiert (z. B. über den Verweis auf die Rolle von Kontextfaktoren). Zu diesen Aspekten konnten jedoch aus unseren Interviews mit Praktikern*innen wertvolle Hinweise auf entsprechende Einflussfaktoren gewonnen werden:

- **Nachfrage- und Partnerlandorientierung:** Zentral sei, die Interessen, Agenda und Bestrebungen des Partnerlands zu berücksichtigen. Nur bei eigener Bereitschaft des Partnerlands könne das Beratungs- bzw. Transferprojekt erfolgreich werden. Sowohl Planung als auch Durchführung sind gemeinsam mit dem Partnerland anzugehen (Interview 7, 9). Berücksichtigt man laufende Prozesse in den Partnerländern und sattelt auf diese auf, können lokale Dynamiken genutzt und Duplikationen vermieden werden (Interview 5). Erfolgreich sei die „maßgeschneiderte Arbeit mit den Partner*innen vor Ort“, nicht der „Transfer“ von etwas Vorgegebenem (Interview 5). Es helfe, wenn man nicht der Meinung sei, dass man eine Maßnahme 1:1 übertragen könne; Transfergegenstände treffen in der Regel auf sehr komplexe Prozesse vor Ort (Interview 5). Partnerlandorientierung impliziert zudem, dass ein Transfergegenstand auch in die politische Kultur des Landes passen muss – oder der dortige Diskurs zunächst „geöffnet“ werden muss für die neuen Themen, Instrumente etc. (Interview 4).
- **Planung und Vorbereitung:** Planungstools wie der „*Logical Framework Approach*“ (LogFrame-Ansatz) etc. (s. unten in diesem Kapitel) können in der Projektplanung helfen, blinde Flecken zu vermeiden. Darüber hinaus sei es zentral, die Probleme und Bedarfe vor Ort gut zu verstehen: Was genau wird als Problem erachtet? Welche Erfahrungen existieren zum Thema bereits vor Ort? Was will der*die Minister*in in dieser Legislaturperiode erreichen? Was sind die ggf. längerfristigen Interessen im „Apparat“ darunter? (Interviews 4, 5, 9). Ergänzend sei ein gutes Know-how zu den Instrumenten und Politiken, die im Land sinnvoll sein können, hilfreich (Interview 5). Ziele und Aktivitäten müssen realistisch und

hinreichend kleinteilig geplant werden (Interview 3). Schließlich gehöre zur Projektvorbereitung auch, die politische Unterstützung für das Beratungs- bzw. Transferprojekt im Partnerland zu sichern. Ohne eine entsprechende Unterstützung könne ein Projekt nicht erfolgreich sein (Interview 2, 3, 4, 5, 9). Dabei könne es vorteilhaft sein, ein Problem am Anfang so zu definieren, dass ein manchmal eher kurzfristiges Interesse von Minister*innen mit längerfristigen Problemlösungen zusammengebracht werden können (Interview 4).

- ▶ **Identifikation, Einbindung und „ownership“ zentraler Akteure** (vgl. Kapitel 5.3.3): Zentral für den Projekterfolg ist die Identifikation und Einbindung aller Akteure, die für die Realisierung der Ziele von Beratungs- bzw. Transferprojekten wichtig sind (auch mögliche „veto player“, auch Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft) (Interview 3, 5, 9). Ein entsprechendes Stakeholder-Mapping sollte unbedingt gemeinsam mit Partner*innen vor Ort (nicht am Reißbrett) durchgeführt werden (Interview 5). Die Nutzung von **Multiplikator*innen** im Partnerland (z. B. Wirtschaftsverbände, Politikberater*innen, Parteien, NGOs, Kirchen) bzw. der Aufbau eines Pools an Multiplikator*innen (als „change agents“), mit denen der*die Partner*in bereits vertraut ist, kann Wandel voranbringen (Interviews 4, 7, 8). Die „richtigen“ Akteure eingebunden zu haben, kann helfen, den politischen Willen und die „ownership“ für den Transfer zu fördern und zu organisieren (u. a. Bewusstseinsbildung, Sensibilisierung von Ministerien und Minister*innen; Interviews 3, 8). Die Einbindung von politischen Parteien in Partnerländern gilt als umso wichtiger, je langfristiger der angestrebte Wandel und je relevanter das Framing sind (Interview 4). Projekte sollten auch **Personalkapazitäten** (d. h. umsetzende Personen) vor Ort fördern, nicht nur Sachmittel, um so eine Verstetigung vor Ort zu ermöglichen (Interview 3).
- ▶ **Interaktion auf Augenhöhe, Akzeptanz, Vertrauen** (vgl. hierzu auch Kapitel 5.2.2): Projekte sind erfolgreicher, wenn die Zusammenarbeit „auf Augenhöhe“ stattfindet und nicht etwa „besserwisserisch“ oder paternalistisch ausgeprägt ist (Interview 3, 5, 8, 10). Werden die Partner*innen ernst genommen, sind diese eher bereit, in einen Austausch zu treten. Dazu gehört auch, dass eigene Ziele transparent gemacht werden (z. B. auch in einem kohleabhängigen Land das eigene Interesse an Klimaschutzzielen offenlegen) (Interview 5). Erfolgreiche Zusammenarbeit ist außerdem wahrscheinlicher, wenn aus einer langjährigen Zusammenarbeit (idealerweise mit personeller Kontinuität) gegenseitige Anerkennung und Vertrauen erwachsen sind (Interview 2, 7). Hilfreich ist auch, wenn der transferierende Akteur als „ehrlicher Makler“ wahrgenommen wird, der weder Technologien noch Produkte oder Kredite im Partnerland vermarkten will (Interview 4, 5).
- ▶ **Wissensmanagement**: Eine hilfreiche Form des Wissensmanagements während eines Beratungs- bzw. Transferprojekts ist es, Lernerfahrungen aus anderen Ländern mit strukturell ähnlicher Ausgangslage oder ähnlichen Herausforderungen mit dem Partnerland (bzw. den Partnerländern der Projektregion) auszutauschen (Interview 3, 5). Auch Einblicke in die ganz konkrete Praxis in Deutschland können überzeugen helfen; dafür eignen sich z. B. Studienreisen für die Partnerorganisationen nach Deutschland (Interview 10). Wirkungsvoll ist auch der direkte „Peer-to-peer“-Austausch (jenseits großer Beratungsprogramme) (Interview 4). Neue Politiken lassen sich in Partnerländern oft leichter entwickeln helfen, wenn sie wissenschaftlich untermauert werden. Besonders erfolgversprechend ist es, eine entsprechende Faktenbasis zusammen mit einheimischen Wissenschaftsinstitutionen zu entwickeln. Als einheimische Akteure sind diese weniger angreifbar für politische Gegner; zudem können sie auch nach Ende des Beratungs- bzw. Transferprojekts noch am Folgediskurs teilnehmen (Interview 4).
- ▶ **Flexibles Projektdesign und -budget**: Im Laufe eines Beratungs- bzw. Transferprojekts ändern sich immer Bedingungen gegenüber der Ausgangsplanung (u. a. den LogFrames); es

muss daher immer wieder geprüft werden, ob die Projektplanung angepasst werden muss. Hierfür ist kurzfristiges Reagieren nötig, was wiederum Flexibilität, einschließlich flexibler Budgets erfordert (Interview 5, 9). Gute Projekte leben von Kreativität und diese kann auch Flexibilität in der Projektdurchführung erfordern – zu viel Bürokratismus in der Projektadministration ist dabei nicht hilfreich (Interview 9).

- **Institutionalisierung der Zusammenarbeit:** Erfolgversprechend ist ein **Mehrebenen-Ansatz**, demzufolge Kapazitäten auf allen Ebenen aufgebaut werden, damit der Gegenstand des Transfers richtig verstanden und angewendet wird; denn Ziel muss sein, dass das Instrument (o. ä.) auch ohne externe Hilfe genutzt werden kann (Interview 7). Eine Zusammenarbeit mit Fachbehörden in den Partnerländern ist u. a. deshalb wichtig, weil diese oftmals stabiler sind als Regierungen (Interview 3). Zusammenarbeit vor Ort ist auch mit **anderen Geberorganisationen** wichtig: Sich mit diesen abzustimmen und vor den einheimischen Partner*innen gemeinsam aufzutreten, führt zu mehr „Gewicht“ (Interview 7). Eine Bündelung von Ressourcen und Instrumenten wäre insbesondere bei politisch bzw. strategisch wichtigen Projekten und Programmen auch zwischen Institutionen in Deutschland (BMU, Umweltbundesamt (UBA), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, GIZ etc.) wichtig, um Hebelwirkung zu entfalten (Interview 4).
- **Kommunikation:** Intensive Verständigung und Kommunikation gelten als unerlässlich (Interview 1). Beratungsinhalte sollten in einer angemessenen, verständlichen und nicht zu abgehobenen, akademischen Sprache formuliert sein, um die Adressat*innen erreichen zu können (Interview 10; vgl. Kapitel 2.1.3). Die Ziele und Vorteile des Transfers müssen bei der Partnerorganisation klar ankommen und verstanden werden (Interview 7). Gut kommunizierbare Vorteile aus Transfers sind finanzielle Einsparungen oder Gewinne (ökonomisches Chancen-Narrativ), Synergien mit sozialen Zielen, Selbstversorgung statt Importabhängigkeit etc. (Interviews 1, 4, 10). Die Vorteile sollten bei der Lebensrealität der Menschen ansetzen (Interview 10). In Bezug auf ökonomische Chancen können Modellierungen ein wichtiges Tool sein (Interview 1). In der Kommunikation sind länderspezifische Sensitivitäten zu berücksichtigen (Interview 2).
- **Erfolgskontrolle:** Weil eine Erfolgskontrolle als wichtig, aber auch schwierig und aufwändig gilt (vgl. Kapitel 2.2), argumentierten verschiedene Interviewpartner*innen, dass Erfolgskontrolle als Beratungs- und Lerninstrument genutzt werden solle und nicht im Sinne einer strengen Indikatoren-Kontrolle (Interview 4, 5).

Als **Beispiele für Methoden, Formate und Tools** für erfolgreiches **Projektmanagement** wurden in den Interviews genannt:

- Der **Capacity-WORKS**-Ansatz der GIZ GmbH (Interviews 3, 4, 6, 7). Er wird von der GIZ GmbH im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit angewendet, als Modell für die professionelle Gestaltung von Kooperationssystemen, an denen unterschiedliche Organisationen beteiligt sind. Der Kern des Ansatzes ist eine organisationsübergreifende Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Gesellschaftsakteuren aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Der Ansatz stellt eine Zusammenschau mehrerer Jahrzehnte von Erfahrung in der Entwicklungszusammenarbeit dar (Interview 4). Von einer*em Interviewpartner*in wurde er als „international höchsten Standard“ (Interview 3) bezeichnet, von einem anderen als „*nice to have*“ für das Projektmanagement und die Prozessplanung, aber weniger als Tool für die Erfolgskontrolle (Interview 6) (zu Erfahrungen mit dem Capacity-WORKS-Ansatz siehe auch Kapitel 6.2.1).
- **LogFrame-Matrizen** (als ein Baustein auch von Capacity WORKS) wurden von einer interviewten Person im Kontext von BHP-Projekten sehr empfohlen (Interview 3), von einer anderen Person allerdings nur als „*nice to have*“ bezeichnet (Interview 9).

- ▶ Vertiefende **Methoden zum Stakeholder-Management** und zur Gestaltung auch komplexer Stakeholder-Prozesse. Als Beispiel wurde der Ansatz des „Collective Leadership Institute“ (CLI, Potsdam) erwähnt (Interview 5). Zentral sei, das Stakeholder-Mapping und die Planung zur Stakeholder-Beteiligung gemeinsam mit den Partner*innen vor Ort und gut informiert durchzuführen („nicht am Schreibtisch“, Interview 5).

In Bezug auf die **Erfolgskontrolle** wurden in den Interviews folgende Tools erwähnt:

- ▶ **Sachstandsberichte** von Projekten und **Rückmeldung** von Ansprechpartner*innen in den Partnerländern (Interview 3, 9) dienen als Grundlage für ein „Minimum“ an Erfolgskontrolle.
- ▶ Es gibt auch vorhabenspezifische und teils eigens programmierte webbasierte **Monitoring- und Evaluierungssysteme** (Interview 5). Bei umfangreicheren Projekten mit mehreren Ländern werden Aktivitäten, Outputs, Outcomes und Impacts in den einzelnen Ländern anhand von Indikatoren erfasst und mit der Projektebene verknüpft (z. B. geht bei vier Ländern jedes mit 25 % in die Bewertung ein).
- ▶ Darüber hinaus gibt es **Programmevaluationen** von IKI und EUKI durch Dritte (Interviews 1, 2).

6 Praktische Einblicke

In diesem Kapitel wenden wir die oben ausgearbeiteten Kategorien und Zusammenhänge auf reale Programme und Projekte an, in denen Politiktransfer eine Rolle spielt bzw. gespielt hat. Wir evaluieren weder die Programme und Projekte noch die Transferprozesse. Vielmehr wollen wir die Relevanz der bisherigen Überlegungen in einem Anwendungskontext aufzeigen.

6.1 Erfahrung aus internationalen Programmen

6.1.1 Twinning

Twinning ist ein Instrument, das 1998 im Zuge der EU-Osterweiterung von der Europäischen Kommission ins Leben gerufen wurde. Sein Ziel ist es, mithilfe von, durch die EU finanziell geförderten, **Verwaltungspartnerschaften** in EU-Beitrittskandidatenländern, in potentiellen Beitrittskandidatenländern und in Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung aufzubauen und Strukturen zu schaffen, die im Einklang mit der EU-Verwaltungspraxis sind („**Peer-to-peer**“-Ansatz). Seit 2020 werden auch Verwaltungspartnerschaften mit Ländern der EU-Entwicklungszusammenarbeit gefördert (Interview 11).

Jedes Twinning-Projekt orientiert sich grundsätzlich an den Bedarfen des jeweiligen begünstigten Landes, da Twinning ein **nachfrageorientiertes** Instrument ist. Die Themensetzung erfolgt durch die begünstigten Länder in Abstimmung mit der Europäischen Kommission. Das Mitspracherecht der begünstigten Länder bei der Themensetzung ist unterschiedlich geregelt und ergibt sich aus dem jeweiligen Kontext. Während in Twinning-Projekten mit Ländern, die einen **EU-Beitritt** anstreben, Herausforderungen bei der Übernahme des *Acquis Communautaire* bearbeitet werden, oft basierend auf Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission oder auf Datenanalysen der Europäischen Umweltagentur, können Länder der **Europäischen Nachbarschaftspolitik** die Themen von Twinning-Projekten etwas freier wählen, weil sie weniger stark angehalten sind, EU-Recht umfassend umsetzen. In (potenziellen) Beitrittskandidatenländern wird daher mit Twinning-Projekten die konkrete Umsetzung des EU-*Acquis Communautaire* vorangetrieben, wohingegen Twinning-Projekte mit Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik vorwiegend den Austausch von Strategien und guten Praktiken unterstützen. Gleichwohl sind auch in ihnen EU-Regelungen Gegenstand der Projektaktivitäten (Interview 11).

Die Ausgangslage für ein Twinning-Projekt, die konkreten Beratungsbedarfe und die Projektziele werden in einem sogenannten Twinning-Fiche zusammengefasst. Mit dessen Veröffentlichung wird die Projektdurchführung ausgeschrieben. An einer Zusammenarbeit interessierte Länder bzw. Behörden bewerben sich anschließend mit einem Angebot, das enthält, mit wem sie wie das Projekt durchführen möchten. Wichtige Aspekte beim Auswahlprozess sind die **fachliche Expertise** von Verwaltungsmitarbeiter*innen, Erfahrungen mit spezifischen, für den Austausch **potenziell hilfreichen Politiken** im anbietenden Land (z. B. war für einige Länder die „Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft“ (TA Luft), die es nur in Deutschland gibt, von Interesse) sowie **Länderkompetenzen**. Nach der Zuschlagserteilung wird basierend auf dem o. g. Twinning-Fiche und dem Angebot ein Twinning-Vertrag zwischen den Beteiligten geschlossen, der alle Projektaktivitäten und Ressourcen in einem Arbeitsplan für das gesamte Projekt festhält. Weitere Vorgaben für Twinning-Projekte sind im Twinning-Handbuch festgeschrieben und werden darüber hinaus in einer Projektmatrix und einem „*Sustainability*“-Kapitel spezifiziert (Interview 11).

Bei einem Twinning-Projekt sind drei **Funktionen** besonders relevant: die Projektleitung aus dem nachfragenden Partnerland, die Projektleitung aus dem EU-Mitgliedstaat, der das

anbietende Konsortium leitet, und der*die Twinning-Langzeitexpert*in (*Resident Twinning Advisor*, RTA). Ein*e RTA wird während der gesamten Dauer des Projekts (mindestens 12, maximal 36 Monate) an die Verwaltung des Partnerlands entsandt und koordiniert dort die Aktivitäten des Twinning-Projekts (Interview 11).

Twinning Light ist eine kurzfristigere Variante des Twinnings. Twinning-Light-Projekte laufen bis zu sechs Monate, in Ausnahmefällen bis zu acht Monate, und ohne RTA (Interview 11).

Die **Ergebnisse** und **Wirkungen** eines Twinning-Projekts werden im „*Implementation*“-Bericht des Projekts erfasst. Sechs bis zwölf Monate nach Projektabschluss lässt die Europäische Kommission eine sogenannte „*Twinning Review Mission*“ (TRM) durchführen, deren übergeordnetes Ziel darin besteht zu bewerten, ob Ergebnisse des Twinning-Projekts noch vorhanden sind und ob sie eine langfristige und nachhaltige Wirkung erzeugt haben bzw. noch erzeugen können, z. B. Gesetzesänderungen (Interview 11).

Es existieren mehrere Evaluationen mit unterschiedlichem Fokus. So gab die Europäische Kommission eine Evaluation des Twinning-Instruments für den Zeitraum 2010-2017 in Auftrag. Darin wird deutlich, dass die Twinning-Designs stark von einer interventionistischen Logik geprägt waren, mit klar formulierten Zielen und obligatorischen Aktivitäten und Ergebnissen (EC 2019). Strategische, auch länderspezifische, Evaluationen erfolgten zwischen 2006 und 2019 und sind auch für den Zeitraum 2021-2025 geplant.⁴⁵

Hinsichtlich der **Einflussfaktoren** auf Politiktransfer wurde zum einen berichtet, dass politische Konstellationen den Politiktransfer im Rahmen von Twinning-Projekten beeinflussen (bspw. hätten Umweltressorts oft keine starke Stellung in den jeweiligen Partnerländern) (Interview 11). Zum anderen wurde berichtet, dass es im Rahmen von Twinning Lerneffekte gab, so dass z. B. bestimmte Kontextbedingungen, wie Pfadabhängigkeiten, zunehmend stärker berücksichtigt wurden (Interview 11).

6.1.2 Internationale Klimaschutzinitiative (IKI)

Die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI) ist ein deutsches Finanzierungsinstrument, das klimarelevante Vorhaben auf internationaler Ebene unterstützt. Es fördert aktuell bis zu 600 Vorhaben weltweit (Arepo 2020). Die IKI wurde 2008 vom BMU ins Leben gerufen und wird über Mittel aus dem allgemeinen Haushalt und aus Emissionshandelserlösen finanziert (UBA 2013). Sie ist eines der größten globalen Programme zur Förderung klimapolitischer Maßnahmen. Die IKI knüpft an globale Institutionen, Konventionen (v. a. UNFCCC) und politische Vorhaben in den Politikfeldern Klima und Umwelt an und unterstützt die Fortentwicklung dieser in Entwicklungs- und Schwellenländern. Bspw. unterstützt die IKI Mechanismen wie „*Nationally Appropriate Mitigation Actions*“ (NAMAs), „*Measuring, Reporting and Verification*“ (MRV) oder ökosystembasierte Klimaanpassung. Darüber hinaus ist die IKI in die fachliche und technische Unterstützung von Entwicklungsländern bei internationalen Klimaverhandlungen im Rahmen der UNFCCC eingebunden (UBA 2013).

⁴⁵ Dieser Bericht kann nicht auf die verschiedenen Evaluationen eingehen und verweist hiermit stattdessen auf die Website der Europäischen Kommission, auf der die Ergebnisse der durchgeführten Evaluationen sowie Informationen zu den geplanten Evaluationen zu finden sind: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/monitoring-and-evaluation_en (02.03.2022).

Evaluierungen von 115 Einzelprojekten der IKI aus den Jahren 2008 und 2009 fallen positiv aus und bescheinigen, dass die Projekte signifikant zum Klimaschutz und zur Steigerung der Anpassungsfähigkeit beitrugen (UBA 2013).⁴⁶ Innovativen Leuchtturmprojekten wird in der Evaluation bescheinigt, dass sie einen Mehrwert im Sinne erhöhter Sichtbarkeit in den Partnerländern haben und den internationalen Klimadialog befördern. Als positiver Einflussfaktor auf die Wirksamkeit von Projekten wird eine sorgfältige Planung und Vorabstimmung von Projektbeginn an herausgestellt. Des Weiteren konnte die Wirksamkeit von Projekten gesteigert werden, wenn diese in nationalen Politikstrategien (wie bspw. nationalen Entwicklungsstrategien) verankert wurden. Die breite Vernetzung unterschiedlicher Akteure und Institutionen wird ebenfalls positiv erwähnt; sie trage zur erhöhten Motivation und Akzeptanz in der Gesellschaft bei (UBA 2013, S. 2). Honoriert wird schließlich auch die starke länderspezifische Orientierung der IKI. Zusammenfassend werden drei **Empfehlungen** für die Weiterentwicklung der IKI ausgesprochen (UBA 2013 6ff.):

- ▶ stärkere Fokussierung, Sichtbarmachung und verbesserte Kommunikation der IKI-Zielstellung, auch im Sinne der Einbindung nationaler Politikhintergründe der Partnerländer,
- ▶ längerfristige Vorbereitung von Projektvorhaben und Umgestaltung der Projektauswahlverfahren von Partnerländern so, dass Projekte längerfristig in nationale Politiken eingebunden sind,
- ▶ systematisches Wissensmanagement, Austausch und verbesserte Vernetzung von Projekten.

6.2 Kurzfallstudien zu Politiktransfer in der Praxis

Im Folgenden geben wir spezifische Einblicke zur Praxis von Politiktransfer im Kontext von zwei Themenfeldern: dem produktbezogenen Umweltschutz und der Förderung erneuerbarer Energien.⁴⁷ Der erste Fall bietet spezifische Einblicke in die Durchführung von IKI-Projekten mit einem Fokus auf Südostasien; der zweite bezieht sich auf Europa und nimmt auch die Frage eines Transfers von *transformativen* Politiken in den Blick.

Die Auswertung umreißt zunächst den Problemkontext und führt dann den Transferkontext und die Transfergegenstände, die Wirkungen des Transfers und Einflussfaktoren darauf aus.

6.2.1 Internationale Klimaschutzinitiative (IKI): Transfer von Politikinstrumenten zu produktbezogenem Umweltschutz nach Südostasien

In vielen Ländern Südasiens führen Megatrends wie das rasche Wirtschaftswachstum, steigende Einkommen und Urbanisierung zu einem **dramatischen Anstieg der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen**. So bilden die zehn Mitgliedstaaten des Verbands Südasiatischer Nationen (*Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN) zusammengenommen die siebtgrößte Wirtschaft der Welt und wachsen seit 2000 durchschnittlich um 5,2 % jährlich (OECD/IEA 2017). Es wird erwartet, dass sich die konsumorientierte städtische Mittelschicht der ASEAN-Region durch den Anstieg des Wohlstands bis 2030 auf 163 Millionen Haushalte verdoppeln wird (McKinsey und Company 2017). Dies würde zu einem weiteren Anstieg der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen führen. Diese Megatrends haben gegen eine Politik des nachhaltigen Konsums und der

⁴⁶ Ein zweiter Evaluationszyklus hat im April 2019 mit der Evaluation von 200 IKI-Projekten begonnen, die 2019 ausgelaufen sind. Die Ergebnisse wurden im August 2021 veröffentlicht. Siehe Arepo „International Climate Initiative (IKI) Project Evaluations“: <https://arepoconsult.com/en/publications/strategic-evaluation-of-the-international-climate-initiative-iki-catalytic-role-of-the-iki/> (02.03.2022).

⁴⁷ Die Fallstudien wurden im Rahmen dieses ReFoPlan-Vorhabens durch das Öko-Institut durchgeführt. Projektbeteiligte werteten Transfererfahrungen entlang von Leitfragen aus, die sich aus der vorangegangenen Literaturlauswertung ergeben haben.

nachhaltigen Produktion (*sustainable consumption and production*, SCP) gewirkt. Aufgrund der Preissensibilität der konsumorientierten Bevölkerung wird erwartet, dass die Märkte in Südostasien noch stärker mit preiswerten, ökologisch minderwertigen und kurzlebigen Produkten überschwemmt werden. Dies bringt enorme **Verbräuche von Ressourcen und Energie** mit sich. Vor dem Hintergrund niedriger Preise für materielle Ressourcen, subventionierter Energiepreise und der Externalisierung der tatsächlichen Umweltkosten gibt es derzeit wenig Anreize für preissensible Verbraucher*innen (und öffentliche Behörden), sich für klimafreundliche, energieeffiziente und langlebige Produkte zu entscheiden. Die Wirtschaft in Südostasien ist somit in einer Lock-in-Situation gebunden, da nachhaltige Lösungen, die darauf abzielen, die wirtschaftliche Aktivität vom Konsum und der Nutzung endlicher Ressourcen zu entkoppeln, auf dem Markt nicht wettbewerbsfähig sind. So führt der allgemeine Anstieg des Verbrauchs auf einem nicht-nachhaltigen Pfad – ausgelöst durch wirtschaftliche Fehlanreize und mangelndes Umweltbewusstsein – zu einem Anstieg der gesamten Treibhausgasemissionen in Südostasien. Offensichtlich gefährdet dies die im Pariser Klimaschutzabkommen vereinbarten Ziele.

In der EU wird mithilfe des sogenannten „**Product Policy Framework**“ angestrebt, produktbezogene Umweltauswirkungen in der EU zu reduzieren und so einen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele zu leisten. Dafür werden politische Interventionen als ein aufeinander abgestimmter Mix an Instrumenten mit „*Push-and-pull*“-Maßnahmen geplant und umgesetzt. Push-Maßnahmen verhindern die aus Umweltsicht schlechtesten Produkte durch Mindestanforderungen. Bei den Produkten, die die Mindestanforderungen erfüllen und auf dem Markt sind, setzen Pull-Maßnahmen Anreize für die Produzenten, über die Mindestanforderungen hinauszugehen. Zu Push-Maßnahmen gehören Maßnahmen wie die EU-Ökodesign-Richtlinie: Sie legt Mindestanforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte fest. Mit der verpflichtenden Energieverbrauchskennzeichnung (Energie-Label) bei vielen Geräten, wie großen Haushaltsgeräten, werden Anreize für Verbraucher*innen geschaffen, sich beim Kauf über den Energie- und Ressourcenverbrauch (in der Nutzungsphase) der Geräte zu informieren und umweltfreundliche Geräte zu kaufen. Gleichzeitig entstehen dadurch Anreize in der Industrie, die Geräte kontinuierlich zu verbessern und so den Anteil an effizienten Geräten am Markt zu erhöhen.

Darüber hinaus bilden die freiwilligen Instrumente, wie Typ-I-**Umweltzeichen**⁴⁸ (z. B. Blauer Engel, Europäisches Umweltzeichen usw.) und eine **umweltfreundliche öffentliche Beschaffung** (*green public procurement*, GPP) als „Pull-Maßnahmen“ wichtige Eckpfeiler des Policy-Mixes. Denn diese haben das Ziel, durch ambitionierte Nachhaltigkeitskriterien, die sich an den Spitzenprodukten im Markt orientieren, Innovationen in der Industrie anzuregen. So soll der Gesamtmarkt zu mehr Nachhaltigkeit motiviert werden. Wenn diese beiden freiwilligen Instrumente gut aufeinander abgestimmt sind und Umweltzeichenkriterien in die Beschaffungsanforderungen einfließen, entfaltet sich durch die hohe Kaufkraft der öffentlichen Hand ein großes Potenzial, die Nachfrage nach umweltfreundlichen Produkten zu erhöhen. Nicht zuletzt beeinflussen die Kriterien der Umweltzeichen auch den Prozess der Ökodesign-Richtlinie. Hier werden produktbezogene Mindestanforderungen in bestimmten Zeitintervallen an die aktuelle Marktsituation angepasst. Die sogenannten besten verfügbaren Produkte, die die Adressaten der Umweltzeichen sind, spielen dabei eine wichtige Rolle.

⁴⁸ Merkmale eines Typ-I-Umweltzeichens sind (nach DIN EN ISO 14024): (1) Sie sind an private und gewerbliche Verbraucher*innen gerichtet, (2) sie weisen eine besondere Umweltqualität aus, (3) sie sind relevant für die öffentliche Beschaffung, (4) sie haben eine hohe Glaubwürdigkeit und sind meist sehr bekannt, (5) sie erfordern eine Drittzertifizierung und (6) sie beziehen interessierte Kreise ein (BMU 2019).

Das BMU fördert seit knapp acht Jahren vier Partnerländer in Südostasien (**Indonesien, Malaysia, Philippinen und Thailand**) im Rahmen der **Internationalen Klimaschutzinitiative** (IKI) bei der Stärkung des Typ-I-Umweltzeichens sowie der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung. Das übergeordnete Ziel besteht darin, den globalen Austausch und die internationale Harmonisierung der Nachhaltigkeitskriterien in diesem Bereich voranzubringen, um die Wirkung dieser Instrumente zu erhöhen. Denn die Märkte werden immer internationaler und Produkte werden nicht mehr nur für nationale Märkte entwickelt. Aus diesem Grund ist es wichtig, die globale Positionierung von Umweltzeichen sowie den internationalen Austausch zu Beschaffungsprozessen zu stärken. Die Partnerländer werden deshalb unterstützt, rechtliche Rahmenbedingungen sowie institutionelle und technische Kapazitäten zur Integration und zur Umsetzung ambitionierter klima- und ressourcenschonender Kriterien in Typ-I-Umweltzeichen und einer umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung zu verbessern.

Im Vordergrund steht der **Aufbau von Kapazitäten** bei politischen Entscheidungsträger*innen und Praxisakteuren in den Umweltzeicheninstitutionen und in öffentlichen Beschaffungseinrichtungen. Als Leitbild gilt die Erfahrung und Positionierung des Umweltzeichens Blauer Engel in Deutschland. Darüber hinaus findet der Erfahrungsaustausch zwischen Nord-Süd und Süd-Süd statt. Dabei werden die erfolgreichen Beispiele in den Bereichen Umweltzeichen und umweltfreundliche öffentliche Beschaffung als Mittel verwendet, um politische Diskussionen über produktbezogenen Umweltschutz in den Partnerländern und somit die Reformbereitschaft anzuregen.

Die Maßnahmen werden durch die **GIZ** in enger Zusammenarbeit mit den **Partnerinstitutionen** in den Partnerländern umgesetzt. Diese Zusammenarbeit beinhaltet in der Regel einen engen Dialog bei der institutionellen Stärkung von Umweltzeichen und Beschaffungsinstitutionen, die Entwicklung von technischen Vergabekriterien, Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung der Umweltzeichenprogramme und weitere unterstützende Aktivitäten. Beispiele sind wissenschaftliche Studien zu Themen wie Lebenszykluskosten, Ökobilanzen, Kreislaufwirtschaftsprinzipien, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten, Sozialstandards, klein- und mittelständische Unternehmen usw., Politikpapiere und „Train-the-Trainer“-Workshops. Nicht zuletzt werden sektorspezifische Gegebenheiten, wie z. B. in den Bereichen Kunststoffe, Rechenzentren, Elektro- und Elektronikgeräte, Beleuchtung, Möbel, Papier usw., berücksichtigt und daraus resultierende Empfehlungen an die Bedürfnisse der Partnerländer angepasst.

Das **Vorgehen** stimmt insgesamt mit dem Ansatz **Capacity WORKS** der GIZ überein. Fünf Erfolgsfaktoren, wie sie im Capacity-WORKS-Ansatz definiert sind, dienen als methodische Anleitung für das Kooperationsmanagement und den Kapazitätsaufbau (*capacity building*) der Akteure. Es wird erwartet, dass die Effizienz und Effektivität der Interventionen erheblich gesteigert werden, wenn das Projektmanagement systematisch auf die fünf Erfolgsfaktoren ausgerichtet wird (vgl. Tabelle 5)Tabelle 1.

Tabelle 5: Erfolgsfaktoren nach dem Capacity-WORKS-Ansatz der GIZ, betrachtet am Fallbeispiel

Erfolgsfaktoren	Definition	Beispiele aus dem BMU/GIZ-Projekt
Strategie	Das Kooperationssystem wird erfolgreich sein, wenn sich die Kooperationspartner auf eine gemeinsame Strategie zur Erreichung der ausgehandelten Ziele einigen.	Im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit haben sich die Partner darauf verständigt, den Kapazitätsaufbau und die institutionelle Stärkung der Umweltzeicheninstitutionen und der öffentlichen Beschaffungseinrichtungen in den Fokus zu stellen.

Erfolgsfaktoren	Definition	Beispiele aus dem BMU/GIZ-Projekt
Kooperation	Vertrauen, die Aushandlung geeigneter Formen der Zusammenarbeit und klar definierte Rollen bilden die Grundlage für eine gute Zusammenarbeit.	Die GIZ arbeitet eng mit lokalen Durchführungspartnerorganisationen vor Ort zusammen, die wissenschaftliche, kulturelle und soziotechnische Kompetenzen besitzen und sich mit den sozioökonomischen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Ländern auskennen. Zusätzlich bezieht die GIZ weitere internationale Expert*innen aus Europa und Asien (z. B. Südkorea, Japan) ein, die in Zusammenarbeit mit den lokalen Durchführungspartnerorganisationen Wissen und Know-how an die Zielgruppen in den öffentlichen Behörden weitergeben.
Steuerungsstruktur	Das Kooperationssystem wird von Vereinbarungen darüber geleitet, wie die beteiligten Akteure die sie betreffenden Entscheidungen gemeinsam vorbereiten und treffen werden.	Die politischen Partner (das sind Ministerien und staatliche Behörden) sind in einem Lenkungsausschuss (<i>Advisory Board</i>) organisiert und treffen strategische Entscheidungen. Die Einbindung und Rollen von lokalen Durchführungspartnerorganisationen werden auch im Lenkungsausschuss abgestimmt.
Prozesse	Zu erfolgreichen Kooperationssystemen gehört auch ein klares Verständnis für effektive Wege der Leistungserbringung, für die neue Prozesse eingeführt oder bestehende Prozesse modifiziert werden.	Als Beispiel kann die Nutzung von Lebenszykluskosten bei der öffentlichen Beschaffung genannt werden. Da sich dabei ökonomische Vorteile für öffentliche Einrichtungen (Kosteneinsparungen aufgrund des Kaufs von umweltfreundlicheren Alternativen) realisieren lassen, haben die Partnerländer ihre Gesetzgebung und Praxis zugunsten der Nutzung des Lebenszykluskostenansatzes angepasst.
Lernen und Innovation	Die Kooperationspartner schaffen ein innovationsförderndes Umfeld, indem sie die Lernfähigkeit der beteiligten Akteure stärken.	Nutzung von innovativen Tools, die im Beschaffungsalldag die Nutzung des Lebenszykluskostenansatzes vereinfachen. Die Beteiligten können die potenziellen Einsparungen an Kosten und Treibhausgasemissionen selbst berechnen und Erfolgseffekte erleben.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Obwohl die **Akteure** aus der Politik in den Bereichen Umweltzeichen und umweltfreundliche öffentliche Beschaffung in den Partnerländern die wichtigste Rolle spielen, werden Akteure aus der Wirtschaft bei der Implementierung von ausgewählten Aktivitäten einbezogen, wie z. B. bei der Entwicklung von Vergabekriterien der Umweltzeichen. Darüber hinaus sind unabhängige, zivilgesellschaftliche Organisationen in zwei Partnerländern (Thailand und Philippinen) die Trägerinstitutionen der dortigen Typ-I-Umweltzeichen und gehören somit zur direkten Zielgruppe des Politiktransfers.

Woran lässt sich der **Erfolg des Politiktransfers** in Bezug auf das Policy-Outcome bemessen? Alle vier Partnerländer haben bis Ende 2020 die Mechanismen der Umweltzeichen und der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung etabliert, wenn auch mit unterschiedlichen Ansätzen und unterschiedlichem Reifegrad und Reformfortschritt. Während Malaysia eine gut koordinierte institutionelle Landschaft mit starkem staatlichem „ownership“ entwickelt hat, hat Thailand einen stärker marktorientierten Ansatz mit fortgeschrittener Institutionalisierung, aber lockerer Koordination von umweltfreundlicher öffentlicher Beschaffung entwickelt. Die Philippinen entwickeln ein robustes System umweltfreundlicher öffentlicher Beschaffung, das noch nicht eng mit dem Umweltzeichen verbunden ist. Dagegen hat Indonesien ein starkes Umweltzeichen entwickelt, aber es macht erst jetzt Fortschritte mit einer wirkungsvollen umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung.

Als **Transfermechanismen** standen hier v. a. Lernen/Wissenstransfer und Marken-Transfer im Vordergrund. In der Projektkommunikation sowie bei der Gestaltung von Projektaktivitäten in den Partnerländern wurde großer Wert daraufgelegt, dass das gegenseitige Lernen zwischen Nord-Süd und Süd-Süd im Vordergrund steht und die Partnerländer in Südostasien ihre Entwicklungspfade nach eigenen kulturellen und sozioökonomischen Gegebenheiten selbst bestimmen. Die Partnerländer legen einen großen Wert auf die Förderung von lokalen Industriezweigen, v. a. aus dem klein- und mittelständischen Bereich. Bei zu ambitionierten Standards in den Bereichen Umweltzeichen und umweltfreundliche öffentliche Beschaffung sehen sie systemische Nachteile für die eigene Industrie. Aus diesem Grund spielten bei der Kriterienentwicklung die Kapazitäten und Teilnahmemöglichkeiten für die einheimische Industrie eine entscheidende Rolle. Als Konsequenz waren die Umweltkriterien in dortigen Umweltzeichen und für die umweltfreundliche öffentliche Beschaffung nicht im selben Maße ambitioniert wie im Europäischen Umweltzeichen. Aber die Partizipation und der Lerneffekt bei der Kriterienentwicklung führten dazu, Kompetenzen in den Partnerländern in diesem Bereich aufzubauen. Es ist zu erwarten, dass die Partnerländer bei möglichen Gelegenheitsfenstern ihre Umweltkriterien verschärfen werden. Solche Effekte können in den Bereichen Einwegkunststoffe und Digitalisierung, die zurzeit den globalen Diskurs bestimmen, bereits beobachtet werden. In einigen Partnerländern wird das Instrument der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung genutzt, um z. B. Mehrwegsyste me bei Lebensmitteldienstleistungen oder energieeffiziente Rechenzentrumsinfrastruktur zu fördern.

Als Marken-Transfer bot sich das Beispiel des Umweltzeichens Blauer Engel als Einstieg in die Partnerländer sehr gut an. Das deutsche Umweltzeichen hat weltweit einen hervorragenden Ruf – nicht nur aufgrund seiner anspruchsvollen Kriterien für Produkte und Dienstleistungen, sondern auch wegen seines Einflusses auf andere Instrumente, wie die umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, oder verpflichtende Mindeststandards, wie die EU-Ökodesign-Richtlinie. Da die Kriterienentwicklung im Blauen Engel nach umfassenden wissenschaftlichen Analysen erfolgt, dient der Blaue Engel als Vorbild und Orientierung für viele andere Umweltzeichen. Letztendlich entwickeln die Partnerländer ihre produktbezogenen Umweltkriterien, wie oben bereits erwähnt, nach dem dortigen Markt- und Technologiepotenzial.

Im Gegensatz zu Deutschland sind die Umweltzeichen in den Partnerländern im Endkonsumentenmarkt (B2C) nicht sehr bekannt. Das heißt, dass das Potenzial der Umweltzeichen in diesen Ländern nur in enger Verzahnung mit umweltfreundlicher öffentlicher Beschaffung realisiert werden kann. Leider sind die beiden Politikinstrumente in einigen Partnerländern noch nicht kohärent. Hier besteht noch erhebliches Potenzial, aus Erfahrungen in Deutschland, aber auch anderer Länder, wie Südkorea, zu lernen, wie die beiden Instrumente politisch und institutionell besser aufeinander abgestimmt werden können. Bei knappen Ressourcen kann die Effektivität des Politiktransfers in diesem Bereich gesteigert werden, wenn

die Maßnahmen schwerpunktmäßig auf einer umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung und den B2B-Bereich fokussieren.

Mittlerweile bestimmen neue Megatrends, wie Digitalisierung, und neue Konzepte, wie Kreislaufwirtschaft (*circular economy*), die politische Debatte auch in den Partnerländern. Vor allem Länder wie Malaysia, die sich als Innovationstreiber in der Region verstehen und ihre Wirtschaft sehr sorgfältig auf die Zukunftsthemen vorbereiten wollen, können als „*change agents*“ in Südostasien fungieren. Dabei kann Politiktransfer sowohl durch Kooperation als auch durch Wettbewerb zwischen Ländern in Europa und Asien stimuliert werden. Die Entwicklung und Nutzung von Umweltzeichen und umweltfreundlicher öffentlicher Beschaffung, um Megatrends, wie Digitalisierung (Umweltanforderungen an Rechenzentren, Software usw.) und „*circular economy*“ (langlebige und reparaturfreundliche Produkte, Sharing-Modelle, Mehrwegsysteme usw.) zu bedienen, können als gute Beispiele nicht nur in Südostasien, sondern auch in Europa kommuniziert werden.

6.2.2 Mechanismen der EU-Politik: Vom Transfer des EEG zum „Energiewende-Transfer“

Die **Finanzierung erneuerbarer Energien** durch eine feste Einspeisevergütung wurde in Deutschland mit dem Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG) früh eingeführt. Das Modell wird seither auch in vielen anderen Ländern angewandt, u. a. in einigen EU-Mitgliedstaaten, wie Österreich, Frankreich und Spanien. Der Politiktransfer wurde weniger durch spezifische Beratungsprogramme ermöglicht als durch verschiedene Mechanismen der EU-Politik: einerseits entsprach die Einspeisevergütung den in EU-Richtlinien vorgegebenen Zielen und Anforderungen an Instrumente; andererseits wurde das Instrument auch durch Kooperation und Austausch guter Praktiken im Rahmen der „Open Method of Coordination“ der EU in andere Mitgliedstaaten transferiert.

Die Diffusion dieses Instruments ist Gegenstand zahlreicher Analysen (Alizada 2018; Baldwin et al. 2019; Zhou et al. 2019). Dabei wurde u. a. festgestellt, wie Kontextfaktoren mit beeinflussen, welches Instrument jeweils eingeführt wird – z. B. Werte und Normen, die in den Ländern jeweils ähnlich sind. Weniger prominent wurde bisher danach gefragt, welche Rolle der weitere **Systemkontext**, in dem das Instrument zur Anwendung kommt, und die Energiewende als Systemtransformation bei der Diffusion dieses Instruments spielen und wie dieser Kontext die *Wirkung* des Instruments beeinflusst. Daher soll hierauf im Folgenden der Fokus liegen. Dabei geht es sowohl um den Systemkontext, in dem das Instrument wirkt, als auch um die Systemtransformation, die durch das Instrument und den dadurch eingeleiteten Ausbau der erneuerbaren Energien angestoßen wird. Die Darstellung beruht auf den Erfahrungen in mehreren EU-Projekten zu Fördermechanismen für erneuerbare Energien⁴⁹.

Die Einführung des Instruments war in vielen Ländern insofern **erfolgreich**, als das Instrument zu einem Ausbau der erneuerbaren Energien geführt hat. Der Erfolg ist zum einen abhängig von der **Ausgestaltung des Instruments** – also davon, welche konkreten Ziele damit erreicht werden sollen, wie konkret das Instrument selbst eingeführt und parametrisiert wurde sowie wie verlässlich das Instrument genutzt wird. Dabei ist zu beachten, wie genau z. B. die

⁴⁹ Die Aussagen beruhen auf einer Reihe von Projekten, u. a. den folgenden - im Auftrag der EU-Kommission durchgeführten - Projekten: Renewable energy policy database and support (RES Legal Europe); Assessment of integrating electricity from renewable energy sources to the electricity grid and to the electricity market in the 27 EU Member States (Res Integration); Study on Technical Assistance in Realisation of the 2016 Report on Renewable Energy, in preparation of the Renewable Energy Package for the Period 2020-2030 in the European Union (Res Progress Report).

Die Projekte untersuchten verschiedene Gestaltungsoptionen für ein breites Set an Rahmenbedingungen für erneuerbare Energien, wie diese in den Mitgliedstaaten implementiert werden, welche „*best-practice*“-Ansätze sich daraus ergeben und wie diese Ansätze wiederum in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden können bzw. angepasst werden müssen.

Vergütungshöhen festgelegt werden und inwieweit sich an den lokalen Gegebenheiten orientiert wird. Zum anderen spielen aber auch zahlreiche **Kontextfaktoren des Instruments** eine Rolle, hier verstanden als Bausteine, um die das Instrument ergänzt werden muss, um wirksam zu sein. Das Instrument gibt Anbietern erneuerbarer Energien das Recht, diese vorrangig einzuspeisen und dafür eine Vergütung zu erhalten. Damit das Instrument wirksam werden kann, sind aber weitere Faktoren zu berücksichtigen. Diese können sich aus der jeweiligen Organisation des Stromsystems oder auch aus generellen Verwaltungsv erfahren in dem jeweiligen Land ergeben und können zusätzliche Instrumente oder Anpassungen erfordern. Dazu gehören z. B.:

- ▶ die jeweiligen Finanzierungsbedingungen und existierenden Akteure, die in erneuerbare Energien investieren können, z. B. neue Akteure wie Energiegenossenschaften;
- ▶ die Regeln, mit denen die Anlagen an das Stromnetz angeschlossen werden, um überhaupt einspeisen zu können;
- ▶ die Organisation des jeweiligen Strommarktes, die umso relevanter ist, je mehr die Stromerzeuger mit diesem interagieren sollen;
- ▶ die Flächenplanungs- und Genehmigungsverfahren, ohne die die Anlagen nicht errichtet werden können;
- ▶ Möglichkeiten für Bürger*innen, sich an den Anlagen zu beteiligen und damit zusammenhängend auch Fragen der Akzeptanz der Anlagen.

Bei diesen Faktoren gibt es selbst innerhalb der EU eine große Bandbreite.

Neben der Gestaltung des eigentlichen Instruments wurde gerade innerhalb der EU zunehmend ein Austausch über gute Praktiken auch für diese Kontextfaktoren organisiert. Das schloss die Frage ein, wie nicht nur das Instrument selbst, sondern auch diese Kontextfaktoren des Instruments wiederum an verschiedene nationale Gegebenheiten angepasst werden können. Hier hat sich gezeigt, dass solche Anpassungen schrittweise erfolgen. Sie können einerseits durch Politiktransfer unterstützt werden, ergeben sich aber auch aus der Wirkung des Instruments im Partnerland und z. B. auch daraus, dass durch das Instrument Akteure vor Ort gestärkt werden, die wiederum Verbesserungen fordern.

Dadurch kann nicht nur die **Effektivität**, sondern auch die **Effizienz** des Instruments in verschiedenen Kontexten erhöht werden. Diese Anpassungen des Instruments an den Kontext – sowie, wie oben dargestellt, des Kontexts an das Instrument – bedeuten einerseits zwar einen Mehraufwand. Andererseits können die Anpassungen aber auch helfen, Kosten zu reduzieren und das Kosten-Nutzen-Verhältnis verbessern.

Wenn das Instrument wirkt, eröffnet sich eine weitere Perspektive – nämlich die auf eine **Transformation des Energiesystems**, als Folge des Ausbaus der erneuerbaren Energien. Der Erfolg des Instruments bedeutet, dass der Anteil der erneuerbaren Energien soweit ansteigt, dass sie einen relevanten Teil der Stromerzeugung übernehmen. Ist das Instrument, das eine Nische für die erneuerbaren Energien ermöglicht, erfolgreich, sind die erneuerbaren Energien eben keine Nischentechnologie mehr. Das bestehende Regime der Stromversorgung muss sich ihnen zunehmend anpassen (s. auch Kapitel 3.2.1 zur Nischen-Regime-Terminologie in der sogenannten Mehrebenen-Perspektive). Das umfasst das Marktdesign, den Ausbau neuer Infrastrukturen, wie Stromnetze und Speicher, oder neue Akteurs- und Organisationsstrukturen, wie Energiegenossenschaften. Nicht zuletzt ändert sich die Rolle von Verbraucher*innen. Es muss auch geklärt werden, mit welchen Instrumenten – neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien – bisherige Technologien, wie Kohlekraftwerke, zurückgefahren werden können („Exnovation“). Neben dem Transfer des Instruments, das die Nische der erneuerbaren Energien

entwickelt, können somit auch systemische Anpassungen im Rahmen der Energiewende und die dafür notwendigen Politikinstrumente Teil des Politiktransfers werden.

Es ist wichtig, diese Systemaspekte und Maßnahmen zu adressieren und beim Politiktransfer rechtzeitig mitzudenken. So kann z. B. zeitnah die notwendige Infrastruktur aufgebaut werden. Engpässe können vermieden werden, die z. B. entstehen, wenn die erneuerbaren Energien schneller wachsen, als sich das Gesamtsystem anpasst. Auch hierzu gibt es Aktivitäten innerhalb der EU. Solche systemisch notwendigen Anpassungen können in verschiedenen Kontexten unterschiedlich ausfallen: In manchen Ländern kann der Ausbau der erneuerbaren Energien z. B. nur funktionieren, wenn frühzeitig Speicher aufgebaut werden. In anderen Kontexten ist die Flexibilität aus Speichern ein weniger drängendes Problem. Während in Deutschland Energiegenossenschaften eine wichtige Rolle spielen, ist dieser Akteurstyp in vielen EU-Staaten insgesamt eher unbedeutend und kann deshalb auch die erneuerbaren Energien nicht voranbringen.

Ist ein **Transfer der Systemtransformation** als Komplettpaket möglich und sinnvoll? Wie kann oder muss der Transfer gestaffelt werden? Wenn der Politiktransfer des EEGs als spezifisches Instrument von Anfang an als Energiewende-Instrument diskutiert worden wäre, wäre der Transfer des Instruments möglicherweise überfrachtet worden. Möglicherweise wäre er vielerorts auf deutlich mehr Widerstände gestoßen, z. B. von Seiten der Betreiber konventioneller Kraftwerke. Anders gesagt: Wenn Systemtransformationen aus Nischeninnovationen entstehen, kann dann ein Transfer von Systemtransformationen funktionieren? Oder geht es darum, im Partnerland Nischen und die dazugehörigen Akteure zu entwickeln bzw. zu unterstützen, die dann dort eine eigene Dynamik entfalten? Genau das ist mit der Einführung der Einspeisevergütung als Instrument in vielen Ländern geschehen. Um mit den dann auftretenden Fragen umzugehen, wie z. B. dem Kohleausstieg oder dem Speicheraufbau, können dann auch weitere Konzepte helfen, die bereits an anderer Stelle entwickelt worden sind, aber die sich wiederum im Partnerland bewähren müssen. Gerade bei Systemtransformationen steht Politiktransfer daher vor der Aufgabe, Konzepte an den Kontext anzupassen, und zugleich auch zeitlich zu staffeln.

7 Schlussfolgerungen

Aus der vorhergegangenen Auswertung lassen sich (förderprogrammübergreifend) einige Schlussfolgerungen ziehen, die wir im Folgenden strukturiert zusammenfassen.

Literaturlage

Unterschiedliche Literaturbestände können für die Frage nach der Natur von Politiktransfer und den Einflussfaktoren darauf herangezogen werden:

- ▶ Die politikwissenschaftliche **Transferforschung** ist ein ausdifferenziertes Forschungsgebiet mit konzeptionell-theoretischen und empirischen Beiträgen zu Gegenständen, Mechanismen und Wirkungen von Politiktransfer. Insbesondere die empirischen Erkenntnisse können für konkrete Politikberatung herangezogen werden.
- ▶ Die einzelnen (politik-, sozial- und kulturwissenschaftlichen) **Forschungsrichtungen, die sich mit postsozialistischen Transformationsprozessen auseinandersetzen**, können im Umweltpolitikkontext helfen, Institutionalisierungsschübe von Umweltbehörden nachzuvollziehen. Ein Systemwechsel wird in diesem Fall als ein wichtiger situativer Faktor gedeutet, der in den Ländern Mittel- und Osteuropas die Diffusion von Umweltinstitutionen begünstigt hat. Darüber hinaus spielen postsozialistische Transformationsprozesse für den Einflussfaktor „Kontexte“ und teilweise „Kapazitäten“ eine größere Rolle. Die Kontexte der jeweiligen Länder können als Rahmenbedingungen und intervenierende Faktoren verstanden werden, vor denen Transfer stattfindet. Sie können aber nicht separat von den anderen Einflussfaktoren (wie bspw. Transfermechanismen) betrachtet werden. Es wird festgestellt, dass sich der postsozialistische Raum so stark heterogenisiert hat, dass eine übergreifende Einordnung als „postsozialistisch“ teilweise nicht mehr sinnvoll erscheint. Insofern der Begriff „postsozialistisch“ in diesem Bericht verwendet wird, so soll er als sachlicher Bezugsrahmen für die Nachwirkungen einer gemeinsamen staatssozialistischen Vergangenheit dienen. Wir verwenden den Begriff „postsozialistisch“ daher in einem nicht-normativen Sinne. Der Raum, der in diesem Bericht berücksichtigt wird, bezieht sich auf Länder Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens.
- ▶ Die (v. a. aus der Evolutionsökonomik und Innovationsforschung inspirierte) Forschung zu **Nachhaltigkeitstransformationen** analysiert (ökologisch relevante) Veränderungsprozesse in soziotechnischen Systemen, zunehmend auch in Schwellen- und Entwicklungsländern. Hieraus lassen sich Lehren für Umweltpolitiktransfer ziehen.
- ▶ Zusätzlich zu diesen Literaturbeständen wurden durch Interviews und kurze Fallstudien (Kapitel 6.2) für den Bericht **Praxiserfahrungen** von Expert*innen aus den Bereichen Umweltpolitiktransfer und Entwicklungszusammenarbeit erschlossen. Interessant ist, dass die Interviews auf eine Reihe von Einflussfaktoren im Kontext von Projektdesign und -management, Kommunikation und Erfolgskontrolle hinwiesen, die von der Literatur bisher kaum diskutiert werden. Gleichzeitig wurde deutlich, dass die Interviewpartner*innen teilweise sehr unterschiedliche Erfahrungen und divergierende Haltungen zu Politiktransfer haben, die u. U. sogar widersprüchlich sind.

Begriff und Verständnis von „Politiktransfer“

- ▶ Der **Begriff „Politiktransfer“** wird in der Literatur, aber auch in der internationalen Beratungspraxis problematisiert. So suggeriert er einen linearen Transfer von A nach B sowie eine 1:1-Übernahme eines Transfergegenstands. In der Praxis dienen „ausländische“ Politikinstrumente jedoch häufig eher der „Inspiration“ und bedürfen der Anpassung an lokale Gegebenheiten. Häufig wird eher politikrelevantes Wissen transferiert als ein fertiges

Politikinstrument. Zudem muss dies nicht einseitig von einem Land in ein anderes passieren; stattdessen kann es sich auch um einen beidseitigen Austausch und Lernprozess handeln.

- ▶ In der Forschung werden neben „Politiktransfer“ **alternative Begriffe und Konzepte** wie „Politiklernen“, „Diffusion“ oder „Konvergenz“ genutzt, deren inhaltliche Bedeutung jedoch teils abweicht. In der Praxis werden die Begriffe „(Politik-)Beratung“, „Wissensmanagement und -transfer“ sowie „Prozessmanagement“ stärker genutzt.
- ▶ Die Literatur hat inzwischen ein **erweitertes Verständnis** von Politiktransfer entwickelt, das auch wir in diesem Bericht zugrunde legen. Es berücksichtigt komplexere Formen des Transfers (u. a. indirekte, trianguläre Transfers), unterschiedliche Akteure (neben staatlichen auch nicht-staatliche, inter- und supranationale Akteure und Netzwerke), verschiedene Transfermechanismen, Transfer auf unterschiedlichen Politikebenen und Transfer zwischen unterschiedlichen Regionen in verschiedene Richtungen (einschließlich Süd-Süd- und Süd-Nord-Transfer) unter Berücksichtigung von Perspektiven des globalen Südens.

Funktion von Politiktransfer

- ▶ Der Transfer umweltpolitischer Konzepte oder Instrumente in andere Länder soll helfen, den **Umweltschutz überregional und global zu stärken**. Der Verweis auf Politiken anderer Länder oder inter- und supranationaler Institutionen kann im Partnerland als eine **Legitimationsquelle** (z. B. im Sinne von „*best practices*“) in der politischen Auseinandersetzung genutzt werden, darf aber nicht „neo-kolonialistisch“ wirken. Für Ursprungsländer kann der Transfer auch **reputationssteigernd** sein.

Erfolg von Politiktransfer

- ▶ Erfolg von Politiktransfer ist nicht leicht zu definieren und im konkreten Fall oft **umstritten**: Auf Basis ihrer jeweiligen Wahrnehmungen, Interessen und Rollen fällen unterschiedliche Beteiligte und Betroffene in Ursprungs- wie Partnerland hierzu unterschiedliche Urteile.
- ▶ Erfolg auf Ebene des transferierten Gegenstands (**Output**) kann einen Wandel der Politikziele, der Instrumentierung oder von Narrativen umfassen. Transfererfolg auf Ebene von Zielgruppen-Verhalten (**Outcome**) würde mit einem erhöhten Umweltbewusstsein, umweltfreundlicherem Verhalten oder verbesserten Beteiligungsmöglichkeiten für Umweltdakteure einhergehen. Wirkungen von Politiktransfer auf gesellschaftlicher oder Umweltebene (**Impact**) können eine Verbesserung des Umweltzustandes und auch volkswirtschaftliche oder gesamtgesellschaftliche Wirkungen umfassen.
- ▶ Angesichts der Strittigkeit von Transfererfolg ist es in Beratungs- bzw. Transferprojekten wichtig, dass die unterschiedlichen **Beteiligten aus Ursprungs- und Partnerland gemeinsam** vorab überlegen, was für sie Indikatoren für einen erfolgreichen Transfer sind. Es kann sein, dass diese Indikatoren im Laufe eines Vorhabens anzupassen sind.

Transfergegenstände

- ▶ Von den unterschiedlichen Dimensionen von „Politik“ (Policy, Polity, Politics) eignen sich v. a. inhaltlich-materielle Aspekte (**Policy**) und institutionelle Aspekte (**Polity**) von Politik für einen zwischenstaatlichen Transfer.
- ▶ Konkret werden **Politikziele, Politikinstrumente** sowie Instrumentenbündel (**Policy-Mixe**), **Wissen** und (begrenzt) **Narrative**, aber auch **administrative Strukturen** und **Organisationen** transferiert. Diskurse eignen sich weniger dafür, transferiert zu werden.

- ▶ Neben Instrumenten der Innovationsförderung können (sofern vom Partnerland gewünscht) auch **Strukturwandel- und Exnovationspolitiken** stärker in den Blick genommen werden. Neben den eigentlichen Politikinstrumenten kann es dabei auch um die erfolgreiche Prozessgestaltung gehen (Partizipation, Zeithorizont).
- ▶ Statt festgelegte Politikinstrumente zu transferieren, sollten Partnerländer darin unterstützt werden, angepasste **eigene Lösungen** zu entwickeln.
- ▶ Statt Politikinstrumente gleich dauerhaft zu implementieren, könnten Partnerländer darin unterstützt werden, „**regulatorische Experimente**“ durchzuführen und Optionen zeitlich und evtl. auch räumlich begrenzt zunächst zu testen (eventuell auch mehrere Optionen im Vergleich).

Transferakteure

- ▶ Sowohl **staatliche** als auch **nicht-staatliche Akteure** und **Netzwerke** gestalten Politiktransfer. Darunter befinden sich „offizielle **Transferagenten**“ bzw. transferierende Akteure in Ursprungs- und Partnerländern, aber auch nicht-staatliche Politikunternehmern*innen (**policy entrepreneurs**), transnationale Expert*innen- und Policy-Netzwerke sowie inter- und supranationale Organisationen.
- ▶ Eine Rolle bei Politiktransfer können nicht zuletzt auch **Pioniere** und **Promotoren des Wandels** (*change agents*) spielen, die soziotechnische Transformationsprozesse vorantreiben.

Einflussfaktoren auf Politiktransfer(erfolg) – Überblick

- ▶ Politiktransfer ist ein **komplexer, rekursiver** und **iterativer** Lernprozess, bei dem **verschiedene Einflussfaktoren** gleichzeitig wirken. Dabei sind die Einflussfaktoren weder konzeptionell noch analytisch trennscharf voneinander zu unterscheiden. Vielmehr sind unterschiedliche Faktoren der Politiktransferprozesse eng miteinander verwoben und **pfadabhängig**.
- ▶ **Viele** der Einflussfaktoren sind im Rahmen von internationalen Beratungs- bzw. Transferprojekten **nicht beeinflussbar, sollten aber berücksichtigt werden**.
- ▶ Viele Einflussfaktoren müssen in **Einklang** miteinander gebracht werden: Transfergegenstand, Transfermechanismen, Kontexte und Kapazitäten sowie zeitliche Aspekte. Querliegend dazu sind Akteure zu betrachten, die vielfach mit unterschiedlichen Interessen, Rollen und Kapazitäten auftreten. So kann bspw. die **Kombination** der Charakteristiken eines *Gegenstands* und wie dieser mit dem kulturellen, soziopolitischen oder ökonomischen *Kontext* des Partnerlandes korrespondiert relevant für Transfererfolg sein (**Partnerlandkompatibilität**).

Einflussfaktor Transfergegenstand

- ▶ Beim Transfer umweltpolitischer **Ziele** ist zu berücksichtigen, dass Ziele ebenfalls kontextabhängig sind und auf die jeweiligen Ausgangssituationen angepasst werden, d. h. adäquat sein müssen. Politische Ziele sind Gegenstand kontroverser Auseinandersetzungen und von Kompromissen gekennzeichnet. Im Ergebnis werden oft ambivalente Ziele vereinbart. Im Idealfall werden Politikziele im Partnerland „SMART“ (spezifisch, messbar, erreichbar/achievable, relevant und terminiert) ausformuliert.

- ▶ Beim Transfer von **Politikinstrumenten** und Instrumentenbündeln (**Policy-Mixen**) gilt es, vorab die soziokulturelle, politische und ggf. rechtliche Angemessenheit eines Instruments bzw. Instrumentenbündels im Partnerland zu prüfen, diese ausreichend mit Wissen zu untermauern, Partnerlandmotive zu beachten und zeitlicher Knappheit vorzubeugen.
- ▶ Bei Bemühungen, auch umweltpolitische **Narrative** zu transferieren, gilt es, ausreichend Mittel für die Kommunikation entsprechender Narrative (auch durch Öffentlichkeitsarbeit) einzuplanen.

Einflussfaktor Transfermechanismen

- ▶ Besonders erfolgsversprechende Transfermechanismen und Transfer Routen sind **Kombinationen unterschiedlicher Mechanismen**. So können Mechanismen des **freiwilligen** gegenseitigen Lernens mit **semi-freiwilligen** Mechanismen kombiniert werden. Letztere entstehen etwa im Rahmen von Selbstverpflichtungen (z. B. bei der Übernahme des EU-*Acquis Communautaire*) oder bei erhöhtem internationalen Problemdruck (z. B. durch die Reaktorkatastrophen in Tschernobyl und Fukushima).
- ▶ Insgesamt wird sich in der empirischen Literatur kritisch über den langfristigen Erfolg von **erzwungenem Transfer** geäußert. Jedoch heißt das nicht unbedingt, dass ein Misserfolg droht, sondern dass ein Mechanismus des erzwungenen Transfers u. U. mit weiteren Mechanismen ergänzt werden sollte.
- ▶ Neben zwischenstaatlichem Transfer kann **Politiklernen** über internationale Organisationen und Expert*innennetzwerke auch als ein Transfermechanismus verstanden werden.
- ▶ Der Erfolg von Transfermechanismen ist auch abhängig vom Gegenstand selbst, dem Kontext, von Kapazitäten sowie den Motiven des Partnerlandes. Dabei gilt es, die Erfahrung des Partnerlands zu bedenken und hinreichend Raum für Selbstbestimmung, Handlungsmacht (**ownership, agency**) und Souveränität zu ermöglichen.

Einflussfaktoren Kontexte, Kapazitäten und Akteurskonstellationen

- ▶ Eine **umfassende Analyse** der Kontexte im Partnerland, einschließlich der dortigen soziotechnischen Systeme, der Akteure, Akteurskonstellationen und -motive sowie der Kapazitäten, durchzuführen, ist zentral für den Erfolg von Politiktransfer. Wenn **naturräumliche, kulturelle, institutionelle und technisch-ökonomische Gegebenheiten** systematisch analysiert werden, werden die Chancen eines problemadäquaten und wirksamen Transfers verbessert. Wichtige Leitfragen lauten u. a.:
 - Was sind die soziokulturellen Kontexte und politischen Traditionen, die die Motivationen des Partnerlandes beeinflussen können?
 - Welche Narrative prägen den politischen Diskurs und sind anknüpfungsfähig?
 - Welche Akteure und Konstellationen (staatlich und nicht-staatlich) spielen in der Governance von Umweltpolitik eine besondere Rolle und gilt es für den Transfer besonders zu berücksichtigen?
 - In welcher Form sind Kapazitäten (bspw. finanziell, personell) im Partnerland vorhanden und/oder können durch welche Art von Akteurskonstellationen ausgebaut werden?

- ▶ Politiktransfer könnte vom **soziotechnischen Systemverständnis** der Transformationsforschung profitieren, um das (Energie-, Verkehrs- o.a.) System im Partnerland und die Unterschiede zum System im Ursprungsland, die sich auf die Anwendbarkeit und den Erfolg eines Politikinstruments auswirken können, besser zu verstehen.
- ▶ Der Erfolg des Transfers eines Gegenstands hängt auch von **bisherigen Instrumentenbündeln (Policy-Mixe)** im Partnerland ab sowie davon, mit welchen **Narrativen** der Gegenstand korrespondiert und welche Narrative im Partnerland dominant sind. Wenn ein Land regulative Steuerungsprozesse gewohnt ist, ist ein regulatives Instrument u. U. erfolgreicher als ein persuasives Instrument.
- ▶ In den Narrativen rund um Politiktransfer sollten die **politischen Prioritäten und Leitbilder der Partnerländer** berücksichtigt werden – z. B. unter Betonung ökonomischer oder sozialer Zusatznutzen (**co-benefits**) statt (nur) ökologischer Vorteile.
- ▶ Eine wichtige Rolle spielt der **Kapazitätsaufbau** (*capacity building*) bei lokalen Verwaltungsakteuren. Es sollten daher nicht nur Sachmittel, sondern auch Humanressourcen gefördert werden. Hierzu können auch „Peer-to-peer“-Projekte wie im Rahmen von Twinning gut beitragen.
- ▶ Politiktransfer könnte davon profitieren, neben etablierten (nationalen) **Regime-Akteuren und -Strukturen** stärker auf **Nischenakteure und Innovateure** sowie **Nischenentwicklungen** mit großem Transformationspotenzial für eine nachhaltige Entwicklung im Partnerland zu schauen und zu prüfen, inwieweit diese mithilfe von Politiktransfer befähigt, „geschützt“ und gestärkt werden können (ähnlich der Wirkung des EEG auf die ehemalige Nische erneuerbare Energien).
- ▶ Bei der Suche nach Unterstützer*innen von Umweltpolitiktransfer im Partnerland müssen auch **Akteure außerhalb der Umweltpolitik** berücksichtigt werden, mit denen sich gemeinsame Interessen finden lassen.

Einflussfaktor Zeit

- ▶ **Gelegenheitsfenster:** Gelegenheitsfenster (z. B. abrupte Ereignisse wie die Reaktorkatastrophen in Tschernobyl und Fukushima; regelmäßige Ereignisse wie Wahlen und UN-Konferenzen) oder Prozesse (Diffusion umweltpolitischer Innovationen) üben einen Einfluss auf die Rahmenbedingungen eines Partnerlandes aus und können dafür sorgen, dass im Partnerland ein erhöhter Problemdruck und/oder Veränderungsbereitschaft existiert. Um von ihnen profitieren zu können, müssten entsprechende Gelegenheitsfenster frühzeitig **mitgedacht** und entsprechende **Reaktionen vorbereitet** werden (*timing*).
- ▶ **Transfargeschwindigkeit:** Während zu schnelle Veränderungen Menschen überfordern können, worauf diese mit Ängsten und Abwehr reagieren, können zu langsame Prozesse sie „zermürben“. Der Politiktransferprozess sollte daher – gegenstand- und kontextspezifisch – zeitlich angemessen gestaltet werden. Inwiefern ein angemessener zeitlicher Rahmen umgesetzt werden kann, liegt möglicherweise außerhalb des Planbaren, gilt es jedoch zu bedenken.
- ▶ **Dauer der Zusammenarbeit:** Eine langfristige Zusammenarbeit und Verstetigung von Beratungs- bzw. Transferprojekten stärkt das partnerschaftliche Vertrauen und erhöht die Chancen für tiefgreifendere Transferergebnisse im Partnerland.

Einflussfaktor Projektdesign und -management, Kommunikation und Erfolgskontrolle

- ▶ **Nachfrageorientierung:** Politiktransfer muss an den Problemen und (politischen) Prioritäten im Partnerland anknüpfen, um die „**ownership**“ der Akteure dort zu ermöglichen. In der Vorbereitung von Politiktransfer sollten **Partnerland-Vertreter*innen** in die Analyse von Rahmenbedingungen und relevanten Stakeholdern eingebunden werden, im Idealfall nicht nur der nationalen staatlichen Ebene, sondern auch aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft, Regional- und Kommunalverwaltungen etc. Auch für die Implementierung von Politiktransfer sind Kooperationen mit Partnerland-Vertreter*innen essenziell, um lokale Expertise einzubinden und „**ownership**“ aufzubauen. Entsprechende Kooperationsysteme gelten als erfolgreich, wenn sich die Kooperationspartner*innen auf eine gemeinsame Strategie zur Erreichung der ausgehandelten Ziele einigen.
- ▶ Beratungs- bzw. Transferprojekte sollten an **laufende Politikprozesse** und Debatten im Partnerland anknüpfen. Auch **Transformationsprozesse** im Partnerland können für Beratungs- bzw. Transferprojekte aufgegriffen und genutzt werden.
- ▶ Eine bewusste Kommunikation, einschließlich sensiblem „**Wording**“, von Transferzielen ist zu empfehlen.
- ▶ Einem Politiktransfer zugrundeliegende **Analysen** und Szenarien sollten von Forschungseinrichtungen im Partnerland zumindest miterarbeitet werden, da dies wichtiges **lokales Wissen** erschließt sowie Glaubwürdigkeit und Vertrauen im Partnerland erhöht. Entsprechend wichtig sind **Kapazitäten und Ressourcen im Partnerland**, um Themen eigenständig weiterverfolgen zu können.
- ▶ Die **Kooperation** (inhaltliche Abstimmung, Bündelung von Ressourcen) **zwischen „Geberländern“** und zwischen Akteuren (insbesondere verschiedener Ministerien bzw. Behörden) **innerhalb eines „Geberlandes“** kann in vielen Fällen verbessert werden.
- ▶ Für ein aussagekräftiges **Monitoring** und für eine **Erfolgskontrolle** ist es essenziell, eindeutige Indikatoren vor Projektstart zu finden und diese zu definieren. Konkrete Transfererfolge sind oft erst nach Jahren beobachtbar. Monitoring sollte projektbegleitend dafür genutzt werden, Lernprozesse innerhalb der Beratungs- bzw. Transferprojekte zu stimulieren.

Forschungsbedarfe

In der Umweltpolitiktransferforschung bestehen Forschungslücken und deshalb u. a. folgende Forschungsfragen (siehe speziell zur Bereicherung durch die Forschung zu Nachhaltigkeitstransformationen auch Heyen et al. 2021):

- ▶ **Einfluss des nationalen Kontexts** der Partnerländer auf den Politiktransfer: Bestehende Studien behandeln Kontextfaktoren als Nebenaspekte. Es ist aber davon auszugehen, dass Kontexte neben ihrer Funktion als strukturierende Rahmenbedingungen noch einflussreicher auf Politiktransfer wirken. Das gilt es zu erforschen. Die aktuelle Literatur ist teilweise durch sehr unterschiedliche Verständnisse davon geprägt, was ein Kontextfaktor ist. Dies gilt es transparent zu machen und zu systematisieren. Zudem sollte künftig stärker der Einfluss von Charakteristika soziotechnischer Systeme, von lokalen Werten, Normen und Narrativen sowie von (auch sozialen) Innovationen im Partnerland auf den Erfolg von Politiktransfer berücksichtigt werden.
- ▶ **Zusammenhänge von politischem Wandel, Governance und Transfermechanismen:** Es wäre interessant zu analysieren, wie dominante Governance-Modi (und Transfermechanismen) mit gegenwärtigen Politics (politischen Organisationformen und

Strukturen) zusammenhängen und ob Netzwerke hierarchische Governance-Formen ersetzen (vgl. Benson und Jordan 2011).

- ▶ **Nachhaltigkeitstransformationen in Mittel- und Osteuropa:** Die für dieses Projekt untersuchte Forschung zu Nachhaltigkeitstransformationen hat bisher keinen Fokus auf Länder Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und/oder Zentralasiens gelegt, die seit spätestens Ende der 1980er Jahre große gesellschaftliche Änderungen, auch im Sinne von gesellschaftlichem Wandel, erlebt haben. Die verschiedenen Fragestellungen der Forschung zu Nachhaltigkeitstransformationen auch mit einem Fokus auf diese Region und ihren vielfältigen politischen und gesellschaftlichen Erfahrungen zu stellen, könnte sowohl für die Wissenschaft als auch für die Praxis der umweltpolitischen Zusammenarbeit und -beratung interessante Erkenntnisse bringen.
- ▶ **Transfer von Policy-Mixen und „transformativen Politiken“:** Die aktuelle Forschung befasst sich wenig mit dem Transfer von Policy-Mixen, transformativen Zielen bzw. Visionen, Exnovationsinstrumenten, Instrumenten und Organisationen zur Förderung sozialer Innovationen oder regulatorischen Experimenten. Hier könnte die Politiktransferliteratur stärker mit der Literatur zu Nachhaltigkeitstransformationen verschränkt werden.
- ▶ **Transfer von Politics:** Hier könnte bspw. gefragt werden, inwieweit beim Transfer von Politikinstrumenten auch bestimmte, das Instrument charakterisierende Machtkonstellationen bzw. „politische Ökonomien“ mit transferiert werden. Ein Beispiel sind marktbasierte Instrumente wie Emissionshandel, die als ökonomisch besonders effizient gelten. Sie bieten jedoch Marktakteuren mehr Einfluss auf politische Steuerung als ordnungs- oder abgabenrechtliche Instrumente und erschweren wegen ihrer Komplexität eine demokratische Kontrolle (vgl. Wolff und Gsell 2018).
- ▶ **Langfristige (v. a. Umwelt- und System-)Wirkungen** von Politiktransfer: Der aktuelle Fokus liegt auf kurz- bis mittelfristigen Wirkungen („Erfolge“) von Politiktransfer, u. a. wegen des Problems der kausalen Attribution langfristiger Wirkungen. Dennoch könnte diese Perspektive um die Analyse langfristiger Wirkungen ergänzt werden.

Die wesentlichen Inhalte und Schlussfolgerungen dieses Berichts sowie Rückmeldungen aus einem Fachgespräch wurden ergänzend zu diesem Bericht in Form einer **Handreichung** aufbereitet (Teebken et al. 2022).

8 Quellenverzeichnis

- Adamski, W.; Machonin, P.; Zapf, W. (Hrsg.) (2002): Structural Change and Modernization in Post-Socialist Societies. Beiträge zur Osteuropaforschung, Bd. 7. Hamburg.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung – Leibniz-Forum für Raumwissenschaften (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken: Perspektiven und Handlungsfelder. (Positionspapier aus der ARL, 108). Verl. d. ARL, Hannover.
- Alizada, K. (2018): Rethinking the diffusion of renewable energy policies. A global assessment of feed-in tariffs and renewable portfolio standards. In: Energy Research & Social Science, 44: S. 346–361.
- Arepo Consult Webseite: “International Climate Initiative (IKI) Project Evaluations”. Verfügbar unter <https://arepoconsult.com/en/projects/international-climate-initiative-iki-project-evaluation/> (01.12.2022).
- Avelino, F.; Wittmayer, J.M.; Kemp, R.; Haxeltine, A. (2017): Game-changers and transformative social innovation. In: Ecology & Society, 22(4): S. 41–58.
- Bachmann, T. (2019): Der Nachbarschaftsraum nach Artikel 8 EUV. Status Quo und Potential europäischer Nachbarschaftsbeziehungen. *Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg zur Integrationsforschung*, Bd. 77. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Bachtler, J.; Mendez, C.; Oraže, H. (2014): From conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative performance and capacity in cohesion policy. In: European Planning Studies, 22(4): S. 735–757.
- Baldwin, E.; Carley, S.; Nicholson-Crotty, S. (2019): Why do countries emulate each other's policies? A global study of renewable energy policy diffusion. In: World Development, 120: S. 29–45.
- Bauknecht, D.; Brohmann, B.; Grießhammer, R. (2015): Transformationsstrategien und Models of Change für nachhaltigen gesellschaftlichen Wandel. Gesellschaftlicher Wandel als Mehrebenenansatz. Bericht des AP 2. Unter Mitarbeit von Matthew Bach und Simon Funke. Umweltbundesamt (UBA-Texte, 66/2015). Dessau-Roßlau.
- Becker, M. (2019): Das digitale Narrativ: Wer schreibt es und was steht drin; Rainer Hampp Verlag, München.
- Beichelt, T. (2022): Zwischen Transformation und Posttransformation. Bundeszentrale für politische Bildung online. Verfügbar unter: <https://www.bpb.de/apuz/umbrueche-in-europa-nach-1989-und-1991-2022/345429/zwischen-transformation-und-posttransformation> (15.08.2023).
- Benford, R.D.; Snow, D.A. (2000): Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. In: Annual Review Sociology, 26(1): S. 611–639.
- Benson, D. (2009): Review article: Constraints on policy transfer. CSERGE Working Paper EDM, No. 09-13. Centre for Social and Economic Research on the Global Environment, University of East Anglia.
- Benson, D.; Jordan, A. (2011): What have we Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. In: Political Studies Review, 9(3): S. 366–378.
- Berkhout, F.; Wieczorek, A.J.; Raven, R. (2011): Avoiding Environmental Convergence. A Possible Role for Sustainability Experiments in Latecomer Countries? In: International Journal of Institutions and Economics, 3(2): S. 367–385.
- Bernauer, T.; Nguyen, Q. (2015): Environmental Concerns and Individual Trade Policy Preferences in Developing Countries. World Trade Institute Working Paper, No. 2015/18.
- Bhamidipati, P.L.; Haselip, J.; Hansen, E.U. (2019): How do energy policies accelerate sustainable transitions? Unpacking the policy transfer process in the case of GETFIT Uganda. In: Energy Policy, 132: S. 1320–1332.

- Biegelbauer, P. (2013): *Wie lernt die Politik? Lernen aus Erfahrung in Politik und Verwaltung*. Springer VS, Wiesbaden.
- Bönker, F.; Wielgoß, J. (Hrsg.) (2008): *Postsozialistische Transformation und europäische (Des-)Integration*. Metropolis, Marburg.
- Börzel, T.A.; van Hüllen, V. (Hrsg.), (2015): *Governance Transfer by Regional Organizations. Patching together a Global Script*. Palgrave Macmillan, London.
- Bouzarovski, S.; Sýkora, L.; Matoušek, R. (2016): Locked-in post-socialism: rolling path dependencies in Liberec's district heating system. In: *Eurasian Geography and Economics*, 57(4-5): S. 624-642.
- Brandi, C. (2017): *Handel und Umweltschutz: Chancen und Risiken*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, 21/2017).
- Brislinger, E.; Hausstein, B.; Riedel, E. (1998): Sozialwissenschaftliche Daten aus der DDR und den neuen Bundesländern — 1968 bis 1996. In: *Gesellschaft Sozialwissenschaftlicher Infrastruktureinrichtungen e.V. (GESIS) (Hrsg.): Materialien zur Erforschung der DDR-Gesellschaft*. Springer Fachmedien, Wiesbaden.
- Bugarič, B. (2015): A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: "Lands in-between" democracy and authoritarianism. In: *International Journal of Constitutional Law*, 13(1): S. 219–245.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2019): *Umweltinformationen für Produkte und Dienstleistungen: Anforderungen – Instrumente – Beispiele*. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Berlin.
- Busch, P.-O.; Jörgens, H. (2005): *Globale Ausbreitungsmuster umweltpolitischer Innovationen*. Forschungsstelle für Umweltpolitik, FU Berlin, FFU-report 02-2005. Berlin.
- Busch, P.-O.; Jörgens, H. (2007): Dezentrale Politikkoordination im internationalen System - Ursachen, Mechanismen und Wirkungen der internationalen Diffusion politischer Innovationen. In: Holzinger, K.; Jörgens, H.; Knill, C. (Hrsg.): *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft, 28/2007. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Busse, R.; Riesberg, A. (2005): *Gesundheitssysteme im Wandel: Deutschland*. WHO Regionalbüro für Europa im Auftrag des Europäischen Observatoriums für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik. Kopenhagen.
- Chankseliani, M.; Silova, I. (Hrsg.) (2018): *Comparing Post-Socialist Transformations purposes, policies, and practices in education*. Oxford Studies in Comparative Education. Symposium Books, Oxford.
- Chavance, B.; Magnin, E. (1997): Emergence of path-dependent mixed economies in Central Europe. In: Hodgson, G.M. (Hrsg.): *A Modern Reader in Institutional and Evolutionary Economics*. European Association for Evolutionary Political Economy. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
- Constantine, J.; Shankland, A. (2017): From Policy Transfer to Mutual Learning? Political Recognition, Power and Process in the Emerging Landscape of International Development Cooperation. In: *Novos Estudos – CEBRAP*, 36(1): S. 99-122.
- David, M. (2017): Moving beyond the heuristic of creative destruction. Targeting exnovation with policy mixes for energy transitions. In: *Energy Research & Social Science*, 33: S. 138-146.
- David, M. (2018): Exnovation as a Necessary Factor in Successful Energy Transitions. In: Davidson, D.J.; Gross, M. (Hrsg.): *Oxford Handbook of Energy and Society*. Oxford University Press, New York.
- De Jong, M.; Edelenbos, J. (2007): An Insider's Look into Policy Transfer in Transnational Expert Networks. In: *European Planning Studies*, 15(5): S. 687-706.
- DeGEval (2016): *Standards für Evaluation*. Erste Revision auf Basis der Fassung 2002, verabschiedet durch die Mitgliederversammlung der DeGEval e.V. am 21. September 2016 (Langfassung). Mainz.

- Djordjevic, L. (2007): Serbien und die EU. Staatsreform und europäische Integration. Schriftenreihe der Europäischen Akademie Bozen, Bereich „Minderheiten und Autonomien“; Bd. 10. Nomos, Baden-Baden.
- Dolowitz, D.P. (2020): Missing conceptual links in the international environmental policy debate: power, time and transfer. In: *Environmental Politics*, 29(4): S. 569-588.
- Dolowitz, D.P.; Marsh, D. (1996): Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. In: *Political Studies*, 44(2): S. 343–357.
- Dolowitz, D.P.; Marsh, D. (2000): Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. In: *Governance*, 13(1): S. 5-24.
- Dühr, S.; Nadin, V. (2007): Europeanization through transnational territorial cooperation? The case of INTERREG IIIB North-West Europe. In: *Planning Practice and Research*, 22(3): S. 373-394.
- Dunlop, C.A. (2009): Policy Transfer as Learning: Capturing Variation in What Decision-Makers Learn from Epistemic Communities. In: *Policy Studies*, 30(3): S. 289-311.
- Dunlop, C.A. (2011): Epistemic Communities. In: Araral, E.; Fritzen, S.; Howlett, Ramesh, M; Xun, W. (eds), *Routledge Handbook of Public Policy*, Routledge.
- Dunlop, C.A.; Radaelli, C.M. (2013): Systematizing policy learning: from monoliths to dimensions. In: *Political Studies*, (61)3: S. 599-619.
- Dunlop, C.A.; Radaelli, C.M.; Trein, P. (2018): Introduction: The Family Tree of Policy Learning. In: Dunlop, C.A.; Radaelli, C.M.; Trein, P. (Hrsg.): *Learning in Public Policy: Analysis, Modes and Outcomes. International Series on Public Policy*. Palgrave MacMillan.
- Durnová, A. (2019): Czech postcommunist trouble with participatory governance. Toward an analysis of the cultural agency of policy discourses. In: *Policy Studies*, 42(1): S. 80-97.
- Dussauge-Laguna, M.I. (2012): On the Past and Future of Policy Transfer Research: Benson and Jordan Revisited. In: *Political Studies Review*, 10(3): S. 313-324.
- Dussauge-Laguna, M.I. (2013): Policy Transfer as a “Contested” Process. In: *International Journal of Public Administration*, 36(10): S. 686-694.
- Ehnert, F.; Frantzeskaki, N.; Barnes, J.; Borgström, S.; Gorissen, L.; Kern, F.; Strenchock, L.; Egermann, M. (2018): The Acceleration of Urban Sustainability Transitions. A Comparison of Brighton, Budapest, Dresden, Genk, and Stockholm. In: *Sustainability*, 10(3): S. 612.
- Ehrke, M. (2007): The European Union and the Post-Communist Sphere. Integration, European Neighbourhood Policy and Strategic Partnership. Friedrich-Ebert-Stiftung Compass 2020. Berlin.
- Elzen, B.; Geels, F.W.; Green, K. (Hrsg.) (2004): *System innovation and the transition to sustainability. Theory, evidence and policy*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton.
- Espinosa, C.; Pregernig, M.; Fischer, C. (2017): Narrative und Diskurse in der Umweltpolitik: Möglichkeiten und Grenzen ihrer strategischen Nutzung Zwischenbericht. Umweltbundesamt (UBA-Texte 86/2007). Dessau-Roßlau.
- European Commission (2012): Evaluation of the Institutional Twinning Instrument in the Countries covered by the European Neighbourhood Policy. Final Report, Project No. 2010/249504. HTSPE Limited, Hertfordshire.
- European Commission (2017): Interim evaluation of Twinning and ERA Chairs in Horizon 2020. Luxembourg, Publications Office.
- European Commission (2019): Evaluation of the Twinning instrument in the period 2010-2017. Final Report Volume II. Luxembourg, Publications Office.

European Commission (2020): Revised enlargement methodology: Questions and Answers. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_182 (18.03.2022).

European Environment Agency (EEA) (2017): Perspectives on transitions to sustainability. European Environment Agency (EEA Report, 25/2017).

Evans, M. (2009): Policy transfer in critical perspective. In: Policy Studies, 30(3): S. 243–268.

Evans, M. (2017): International Policy Transfer: Between Global and Sovereign and Between Global and Local. In: Stone, D.; Moloney, K. (Hrsg.): The Oxford Handbook on Global Policy and Transnational Administration. Oxford University Press, New York.

Evans, M.; Davies, J. (1999): Understanding policy transfer: a multi-level, multidisciplinary perspective. In: Public Administration, 77 (2): S. 361–385.

Fagan, A.; Wunsch, N. (2019): Fostering institutionalisation? The impact of the EU accession process on state-civil society relations in Serbia. In: Acta politica, 54(4): S. 607–624.

Fawcett, P.; Marsh, D. (2012): Policy Transfer and Policy Success: The Case of the Gateway Review Process (2001–10). In: Government and Opposition, 47(2): S. 162–185.

Fedrigio-Fazio, D.; Mazza, L.; ten Brink, P.; Watkins, E. (2014): Comparative Analysis of Policy Mixes Addressing Natural Resources. Learning from Real World Experiences. DYNAMIX Deliverable D.3.2. Institute for European Environmental Policy (IEEP).

Fischer, L.-B.; Newig, J. (2016): Importance of Actors and Agency in Sustainability Transitions. A Systematic Exploration of the Literature. In: Sustainability, 8(5): S. 476.

Furlong, K. (2014): STS beyond the “modern infrastructure ideal”. Extending theory by engaging with infrastructure challenges in the South. In: Technology in Society, 38: S. 139–147.

Gadinger, F.; Jarzebski, S.; Yildiz, T. (2014): Politische Narrative. Konturen einer politikwissenschaftlichen Erzähltheorie. In: Gadinger, F.; Jarzebski, S.; Yildiz, T. (Hrsg.): Politische Narrative. Springer VS, Wiesbaden.

Gateva, E. (2015): European Union Enlargement Conditionality. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan UK, Basingstoke.

Geels, F.W. (2002): Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes. a multi-level perspective and a case-study. In: Research Policy, 31(8-9): S. 1257–1274.

Geels, F.W. (2005): The Dynamics of Transitions in Socio-technical Systems: A Multi-level Analysis of the Transition Pathway from Horse-drawn Carriages to Automobiles. In: Technology Analysis & Strategic Management, 17(4): S. 445–476.

Geels, F.W.; Schot, J. (2007): Typology of sociotechnical transition pathways. In: Research Policy, 36(3): S. 399–417.

Gerlinger, T. (2017): Gesundheitspolitik. In: Reiter, Renate (Hrsg.): Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive. Eine Einführung. Springer, Wiesbaden.

Gerlinger, T.; Gerlach, I.; Bäcker, G.; Eichhorst, W. (2015): Rückblick auf die Entwicklung der Sozialpolitik im Jahr 2014. In: Zeitschrift für Sozialreform, 61(1): S. 6–42.

Gerlinger, T.; Henkel, R.; Schmucker, R. (2011): Gesundheitspolitik in Europa: Auf dem dünnen Eis des Binnenmarkts. ver.di, Berlin.

Glüpker, G. (2013): Effectiveness of EU Conditionality in the Western Balkans: Minority Rights and the Fight Against Corruption in Croatia and Macedonia. In: Journal of Contemporary European Research (9)2: S. 223–241.

Goffman, E. (1971): Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience. Harvard University Press, Cambridge.

- Grande, E.; Hutter, S. (2016): Beyond authority transfer: explaining the politicisation of Europe. In: *West European Politics*, 39(1): S. 23-43.
- Groen, L.; Niemann, A. (2012): EU actorness and effectiveness under political pressure at the Copenhagen climate change negotiations. *Mainz Papers on International and European Politics (MPIEP)*. ISSN: 2193-6684.
- Haas, P.M. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: *International Organization*, 46(1): S. 1-35.
- Hajer, M.A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, M.A. (2006): *Doing Discourse Analysis: Coalitions, Practices, Meaning*. In: van den Brink, M.; Metze, T. (Hrsg.): *Words matter in policy and Planning – Discourse Theory and Method in the Social Sciences*. Netherlands Geographical Studies. KNAG, Utrecht.
- Hakelberg, L. (2011): *Governing Climate Change by Diffusion: Transnational Municipal Networks as Catalysts of Policy Spread*. Forschungszentrum für Umweltpolitik, FU Berlin, FFU-report 08-2011. Berlin.
- Hann, C.; Humphrey, C.; Verdery, K. (2002): Introduction: Postsocialism as a topic of anthropological investigation. In: Hann, C. (Hrsg.): *Postsocialism. Ideals, Ideologies and Practices in Eurasia*. Routledge, London, New York.
- Hansen, T.; Coenen, L. (2015): The geography of sustainability transitions. Review, synthesis and reflections on an emergent research field. In: *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 17: S. 92–109.
- Hansen, U.E.; Nygaard, I. (2013): Transnational linkages and sustainable transitions in emerging countries. Exploring the role of donor interventions in niche development. In: *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 8: S. 1–19.
- Hansen, U.E.; Nygaard, I.; Romijn, H.; Wieczorek, A.; Kamp, L.M.; Klerkx, Laurens (2018): Sustainability transitions in developing countries. Stocktaking, new contributions and a research agenda. In: *Environmental Science & Policy*, 84: 198–203.
- Hare, P. (1989): The economics of shortage in the centrally planned economies. In: Davis C., Charemza W. (Hrsg.): *Models of Disequilibrium and Shortage in Centrally Planned Economies*. International Studies in Economic Modelling. Springer, Dordrecht.
- Harris, P.G. (Hrsg.) (2007): *Europe and Global Climate Change. Foreign Policy and Regional Cooperation*. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
- Harrison, P. (2015): South-south relationships and the transfer of 'best practice': The case of Johannesburg, South Africa. In: *International Development Planning Review*, 37(2): S. 205–223.
- Harvey, D. (1989): From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. In: *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1): 3–17.
- Hasa, T. (2019): *From normative to tangible governance: Time to change strategy of the EU enlargement process towards Western Balkans*. College of Europe, Department of European Political and Governance Studies: Bruges Political Research Papers, 74 / 2019. Bruges.
- Hauschildt, J.; Gemünden, H.G. (Hrsg.) (1999): *Promotoren. Champions der Innovation*. 2. Aufl. Gabler/Springer Fachmedien, Wiesbaden.
- Heyen, D.A. (2016): *Exnovation. Herausforderungen und politische Gestaltungsansätze für den Ausstieg aus nicht-nachhaltigen Strukturen*. Öko-Institut: Working Paper, 3/2016.
- Heyen, D.A.; Brohmann, B. (2017): Konzepte grundlegenden gesellschaftlichen Wandels und seiner Gestaltung Richtung Nachhaltigkeit. Ein Überblick über die aktuelle Transformationsliteratur. In: Rückert-John, J.; Schäfer,

M. (Hrsg.): Governance für eine Gesellschaftstransformation. Herausforderungen des Wandels in Richtung nachhaltige Entwicklung. Springer, Wiesbaden.

Heyen, D.A.; Brohmann, B.; Libbe, J.; Riechel, R.; Trapp, J.H. (2018): Stand der Transformationsforschung unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Ebene. Papier im Rahmen des Projekts „Vom Stadtumbau zur städtischen Transformationsstrategie“ im Forschungsprogramm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt). Öko-Institut, Deutsches Institut für Urbanistik.

Heyen, D.A.; Gensch, C.-O.; Gsell, M.; Hacker, F.; Minnich, L.; Scherf, C.-S. (2022): Strukturwandel zu einer Green Economy. Übergreifende und branchenspezifische Analysen und Empfehlungen. Teilbericht zu AP 2 des ReFoPlan-Vorhabens „Strategien und Handlungsempfehlungen für den ökologischen Strukturwandel in Richtung einer Green Economy“. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

Heyen, D.A.; Hermwille, L.; Wehnert, T. (2017): Out of the comfort zone! Governing the Exnovation of Unsustainable Technologies and Practices. In: GAIA, 26(4): S. 326–331.

Heyen, D.A.; Jacob, K.; Teebken, J.; Wolff, F. (2021): Spillovers between policy-transfer and transitions research. In: Environmental Innovation and Societal Transitions, 38, S. 79–81.

Holzinger, K.; Jörgens, H.; Knill, C. (2007): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 38/2007. Springer VS für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Holzinger, K.; Knill, C. (2005): Causes and conditions of cross-national policy convergence. In: Journal of European Public Policy, 12(5): S. 775–796.

Homeyer von, I.; Bär, S.; Carius, A.; Deim, S. (Hrsg.) (2001): Umweltpolitik in Mittel- und Osteuropa: Analyse der EU-Osterweiterung. Ecologic, Berlin.

Howaldt, J.; Kaletka, C.; Schröder, A.; Rehfeld, D.; Terstriep, J. (2016): Mapping the World of Social Innovation. Key Results of a Comparative Analysis of 1.005 Social Innovation Initiatives at a Glance. SI-DRIVE.

Howlett, M. (1998): Predictable and unpredictable policy windows: Institutional and exogenous correlates of Canadian federal agenda-setting. In: Canadian Journal of Political Science, 31(3): S. 495–524.

Howlett, M.; Yong, P.H.; Del Rio, P. (2015): The parameters of policy portfolios: verticality and horizontality in design spaces and their consequences for policy mix formulation. In: Environment and Planning C Government and Policy, 33(5): S. 1233-1245.

Hradil, S. (1996): Die Transformation der Transformationsforschung. In: Berliner Journal für Soziologie, Berlin, H. 3, S- 299–303.

Huppel, G. (2001): Environmental policy instruments in a new era. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: WZB Discussion Paper, No. FS II 01-404. Berlin.

IGS (2019): Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development. Independent Group of Scientists (IGS) appointed by the United Nations Secretary-General, New York.

IPBES (2019): Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services. Bonn.

IPCC (2018): Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. International Panel on Climate Change. Geneva.

IPCC (2019): Climate Change and Land. IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems. Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva.

IPCC (2021): Climate Change 2021 - The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva.

IPCC (2022): Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva.

Jacob, K.; Bär, H. (2014): Exportförderung innovativer Umwelttechnologien durch den Transfer von Umweltpolitik. Forschungszentrum für Umweltpolitik, FFU-Report 02-2014. Berlin.

Jacob, K.; Bär, H.; Graaf, L. (2015): Was sind Transformationen? Begriffliche und theoretische Grundlagen zur Analyse von gesellschaftlichen Transformationen. Teilbericht 1 des Projektes „Nachhaltiges Deutschland 2030 bis 2050 – Wie wollen wir in Zukunft leben?“. Umweltbundesamt, UBA-Texte, 58/2015. Dessau-Roßlau.

Jacob, K.; Kannen, H.; Niestroy, I. (2013): Nachhaltigkeitsstrategien im internationalen Vergleich. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Strategien für eine nachhaltige Zukunft in Deutschland, Europa und der Welt, Gütersloh.

Jacob, K.; King, P.; Fidelman, P.; Gonçalves, L.R.; Hollway, J.; Sewerin, S.; He, C. (2019): Policy Theory and Practice. In: Global Environment Outlook – GEO-6: Healthy Planet, Healthy People. Cambridge University Press, Cambridge.

Jacob, K.; Knopf, J.; Kahlenborn, W. (2010): Ländervergleichende Analyse industriepolitischer Maßnahmen und Instrumente. Forschungsstelle für Umweltpolitik, FFU-Report 01-2010. Berlin.

Jacob, K.; Wolff, F. (2019): Schlussfolgerungen aus dem Global Environmental Outlook 6 für Deutschland. Hintergrundpapier. Berlin.

Jacob, K.; Wolff, F.; Graaf, L.; Heyen, D. A. (2020): Transformative Umweltpolitik. Ansätze zur Förderung gesellschaftlichen Wandels. Unter Mitarbeit von Bettina Brohmann und Rainer Grießhammer. Umweltbundesamt, UBA-Texte, 07/2020. Dessau-Roßlau.

Jahn, D. (Hrsg.) (2015): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. 2. Auflage. Springer VS, Wiesbaden.

Jänicke, M. (1996): Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung – Bilanz – Erfolgsbedingungen. Berlin: Edition Sigma.

Jänicke, M. (1997): Umweltinnovationen aus der Sicht der Policy-Analyse: vom instrumentellen zum strategischen Ansatz der Umweltpolitik. Forschungsstelle für Umweltpolitik, FFU-report 97-3. Berlin.

Jänicke, M. (2000): Ökologische Modernisierung als Innovation und Diffusion in Politik und Technik: Möglichkeiten und Grenzen eines Konzepts. Forschungsstelle für Umweltpolitik, FFU-report 00-01. Berlin.

Jänicke, M., Jacob, K. (2004): Lead Markets for Environmental Innovations: A New Role for the Nation State. In: Global Environmental Politics, 4(1): 29-46.

Jänicke, M., Jörgens, H., Tews, K. (2005) Einleitung: Zur Untersuchung der Diffusion umweltpolitischer Innovationen. In: Tews, K.; Jänicke, M. (Hrsg.): Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen im internationalen System. VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden.

Jänicke, M.; Kuning, P.; Stitzel, M. (2003): Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik: Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Ausgabe 2. Dietz, Bonn.

Johnson, J. (2001): Path Contingency in Postcommunist Transformations. In: Comparative Politics, 33(3): S. 253–274.

Jolly, S.; Raven, R.; Romijn, H. (2012): Upscaling of business model experiments in off-grid PV solar energy in India. In: Sustainability Science, 7(2): S. 199–212.

Jordan, A.; Wurzel, R.; Zito, A.; Brückner, L. (2001): European Governance and the transfer of “New” Environmental Policy Instruments in the European Union. Konferenzpapier präsentiert bei 2001 European Community Studies Association Biannual Conference, Madison Wisconsin, 30. Mai – 1. Juni 2001.

- Jordan, A.; Wurzel, R.; Zito, A.; Brückner, L. (2003): European Governance and the transfer of “New” Environmental Policy Instruments (NEPIs) in the European Union. In: *Public Administration*, 81(3): S. 555–574.
- Jordan, A.; Wurzel, R.; Zito, A.; Brückner, L. (2013): Still the century of ‘new’ environmental policy instruments? Exploring patterns of innovation and continuity. In: *Environmental Politics*, 22(1): S. 155–173.
- Jörgens, H. (1996): Die Institutionalisierung von Umweltpolitik im internationalen Vergleich. In: Jänike, M. (Hrsg.): *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung – Bilanz – Erfolgsbedingungen*. Edition Sigma, Berlin.
- Jörgens, H. (2004): Governance by Diffusion-Implementing Global Norms Through Cross National Imitation and Learning. In: Lafferty, W. M. (Hrsg.): *Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function*. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
- Kamieniecki, S.; Kraft M.E. (2012): The Evolution of Research on U.S. Environmental Policy. In: *The Oxford Handbook of U.S. Environmental Policy* edited by Michael E. Kraft and Sheldon Kamieniecki. Oxford.
- Kemp, R.; Loorbach, D. (2006): Transition management: a reflexive governance approach. In: Voß, J.-P.; Bauknecht, D.; Kemp, R. (Hrsg.): *Reflexive Governance for Sustainable Development*. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
- Kemp, R.; Loorbach, D.; Rotmans, J. (2007): Transition management as a model for managing processes of co-evolution towards sustainable development. In: *The International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 14(1): S. 78–91.
- Kemp, R.; Schot, J.; Hoogma, R. (1998): Regime shifts to sustainability through processes of niche formation. The approach of strategic niche management. In: *Technology Analysis & Strategic Management*, 10(2), S. 175–198.
- Kern, F.; Rogge, K.S. (2018): Harnessing theories of the policy process for analysing the politics of sustainability transitions. A critical survey. In: *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 27, S. 102–117.
- Kern, F.; Rogge, K.S.; Howlett, M. (2019): Policy mixes for sustainability transitions: New approaches and insights through bridging innovation and policy studies. *Research Policy*, 48(10): S. 103832.
- Kern, F.; Rogge, K.S.; Kivimaa, P. (2017): Accelerating low-carbon innovation. The role for phase-out policies. *Centre on Innovation and Energy Demand (Policy Briefing, 05)*.
- Kern, K. (1999): Politische Kultur und Umweltpolitik. Die amerikanischen Einzelstaaten im Vergleich. FFU-Report 08-1999, Forschungsstelle für Umweltpolitik, FU Berlin.
- Kern, K. (2000): Die Diffusion von Politikinnovationen. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA. Leske + Budrich, Opladen.
- Kern, K. (2001): Transnationale Städtenetzwerke in Europa. In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Kern, K. (Hrsg.) (2013): Die Diffusion von Politikinnovationen: Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA. Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 17. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Kern, K.; Jörgens, H.; Jänicke, M. (1999): Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen. Ein Beitrag zur Globalisierung von Umweltpolitik. Forschungsstelle für Umweltpolitik, FU Berlin, FFU-report, S. 99–111.
- Kern, K.; Jörgens, H.; Jänicke, M. (2000): Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen. Ein Beitrag zur Globalisierung von Umweltpolitik. *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht*, 23(4): S. 507–546.
- Kern, K.; Kissling-Näf, I.; Koenen, S.; Landmann, U.; Löffelsend, T.; Mauch, C. (2005): Politikkonvergenz und Politikdiffusion durch Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen: Ein internationaler Vergleich von Umweltzeichen. In: Tews, K.; Jänicke, M. (Hrsg.): *Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen im internationalen System*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

- Kingdon, J.W. (1995): *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. Ausgabe. Longman, New York.
- Kissling-Näf, I.; Knoepfel, P. (1998): Lernprozesse in öffentlichen Politiken. In: Albach, H.; Dierkes, M.; Berthoin Antal, A.; Vaillant, K. (Hrsg.): *Organisationslernen – institutionelle und kulturelle Dimensionen*. Wissenschaftszentrum Berlin, WZB-Jahrbuch 1998. Edition Sigma, Berlin.
- Kluge, T.; Hummel, D. (2006): Transformationen. In: Becker, E.; Jahn, T. (Hrsg.): *Soziale Ökologie. Grundzüge einer Wissenschaft von den gesellschaftlichen Naturverhältnissen*. Campus, Frankfurt am Main, New York.
- Knill, C. (2005): Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. In: *Journal of European Public Policy*, 12(5): S. 764-774.
- Köhler, J.; Geels, F.W.; Kern, F.; Markard, J.; Onsongo, E.; Wieczorek, A. (2019): An agenda for sustainability transitions research. State of the art and future directions. In: *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 31: S. 1–32.
- Kollmorgen, R. (2009): Postsozialistische Wohlfahrtsregime in Europa – Teil der „Drei Welten“ oder eigener Typus? Ein empirisch gestützter Rekonzeptualisierungsversuch. In: Pfau-Effinger, B.; Sakac Magdalenic, S.; Wolf, C. (Hrsg.): *International vergleichende Sozialforschung. Ansätze und Messkonzepte unter den Bedingungen der Globalisierung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Kollmorgen, R.; Merkel, W.; Wagener, H.-J. (2015): *Handbuch Transformationsforschung*. Springer VS, Wiesbaden.
- Konrad, W.; Nill, J. (2001): Innovationen für Nachhaltigkeit. Ein interdisziplinärer Beitrag zur konzeptionellen Klärung aus wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Perspektive. Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung, Schriftenreihe des IÖW, 157/01. Berlin.
- Kornai, J. (1980): *Economics of Shortage*. Elsevier, North-Holland, Amsterdam.
- Kornai, J. (2006): The great transformation of Central Eastern Europe. Success and disappointment. In: *Economics of Transition and Institutional Change*, 14(2): S. 207-244.
- Kristof, K. (2010): *Models of change. Einführung und Verbreitung sozialer Innovationen und gesellschaftlicher Veränderungen in transdisziplinärer Perspektive*. vdf Hochschulverlag, Zürich.
- Kristof, K. (2020): *Wie Transformation gelingt: Erfolgsfaktoren für den gesellschaftlichen Wandel*. Oekom Verlag, München.
- Kronenberg, J.; Haase, A.; Łaskiewicz, E.; Antal, A.; Baravikova, A.; Biernacka, M.; Dushkova, D.; Filčák, R.; Haase, D.; Ignatieva, M.; Khmara, Y.; Niță, M.R.; Onose, D.A. (2020): Environmental justice in the context of urban green space availability, accessibility, and attractiveness in postsocialist cities. *Cities*, 106: S. 102862.
- Kuhlmann, S. (2009): Ökonomisierung der deutschen Kommunen: „Neue Steuerung“ und Privatisierung. In: Foljanty-Jost, G. (Hrsg.): *Kommunalreform in Deutschland und Japan. Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive*. Springer VS, Wiesbaden.
- Künkel, J. (2015): Urban policy mobilities versus policy transfer. Potenziale für die Analyse der Neuordnung. *sub\urban zeitschrift für kritische stadtordnung*, 3(1): S. 7-24.
- Ladi, S. (2005): The Role of Experts in the Reform Process in Greece. In: *West European Politics*, 28(2): S. 279-296.
- Lampland, M. (2002): The advantages of being collectivized. Cooperative farm managers in the postsocialist economy. In: Hann, C.M. (Hrsg.): *Postsocialism. Ideals, Ideologies and Practices in Eurasia*. Routledge, London, New York.
- Lane, D. (2005): Emerging varieties of capitalism in former state socialist societies. In: *Competition & Change* 9(3): S. 227-247.

- Lane, D. (2008): Russia's Asymmetric Capitalism in Comparative Perspective. In: White, S. (Hrsg.): Media, Culture and Society in Putin's Russia. Studies in Central and Eastern Europe. Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Lane, D. (2014): The Capitalist Transformation of State Socialism. The making and breaking of state socialist society, and what followed. Routledge, Abingdon, New York.
- Lane, D.; Myant, M. (Hrsg.) (2007): Varieties of Capitalism in Post-Communist Countries. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Legrand, T. (2012): Overseas and over here: policy transfer and evidence-based policy-making. In: Policy Studies, 33(4): S. 329-348.
- Lehbun, H. (2010): Das Neue Steuerungsmodell und die (Markt-)Logik städtischer Verwaltungen. In: Zeitschrift Marxistische Erneuerung, 21(83): S. 35-45.
- Lendvai, N.; Stubbs, P. (2007): Policies as Translation: situating trans-national social policies. In: Policy Reconsidered: meanings, politics and practices, edited by Susan M. Hodgson and Zoë Irving. Policy Press, Bristol, S. 173-189.
- Loewen, B.; Schulz, S. (2019): Questioning the Convergence of Cohesion and Innovation Policies in Central and Eastern Europe. In: Lang, T.; Görmär, F. (Hrsg.): Regional and Local Development in Times of Polarisation. New Geographies of Europe. Palgrave Macmillan, Singapore.
- Loorbach, D. (2010): Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. In: Governance, 23(1): S. 161–183.
- Makrickiene, E.; Brukas, V.; Brodrechtova, Y.; Mozgeris, G.; Sedmak, R.; Sálka, J. (2019): From command-and-control to good forest governance: A critical interpretive analysis of Lithuania and Slovakia. In: Forest Policy and Economics, 109: 102024.
- Markard, J.; Raven, R.; Truffer, B. (2012): Sustainability transitions. An emerging field of research and its prospects. In: Research Policy, 41(6): S. 955–967.
- Markard, J.; Suter, M.; Ingold, K. (2016): Socio-technical transitions and policy change. Advocacy coalitions in Swiss energy policy. In: Environmental Innovation and Societal Transitions, 18: S. 215–237.
- Marquardt, J. (2015): How transition management can inform development aid. Viewpoint. In: Environmental Innovation and Societal Transitions, 14: S. 182–185.
- Marquardt, J.; Steinbacher, K.; Schreurs, M. (2016): Driving force or forced transition? The role of development cooperation in promoting energy transitions in the Philippines and Morocco. In: Journal of Cleaner Production, 128: S. 22–33.
- Marsh, D.; McConnell, A. (2010): Towards a Framework for Establishing Policy Success. In: Public Administration, 88(2): S. 564-583.
- Marsh, D.; Sharman, J.C. (2009): Policy diffusion and policy transfer. In: Policy Studies, 30(3): S. 269-288.
- McKinsey & Company (2017): Shaping the future of consumption in ASEAN.
- Meckling, J.; Jenner, S. (2016): Varieties of market-based policy: Instrument choice in climate policy. In: Environmental Politics, 25(5), S. 853–874.
- Meissner, D.; Kergroach, S. (2019): Innovation policy mix: mapping and measurement. In: The Journal of Technology Transfer.
- Merkel, W. (1999): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Leske + Budrich, Opladen.
- Merkel, W. (2010): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. 2., Überarb. und erw. Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

- Meyer, M.; Moder, C.; Neumayr, M.; Vandor, P. (2019): Civil Society and Its Institutional Context in CEE. In: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 31(4): S. 811-827.
- Minkman, E.; van Buuren, M.W.; Bekkers, V.J.J.M (2018): Policy transfer routes: an evidence-based conceptual model to explain policy adoption. In: *Policy Studies*, 39(2): S. 222-250.
- Mintrom, M. (1997): Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. In: *American Journal of Political Science*, 41: S. 738–770.
- Mongo, M.; Belaïd, F.; Ramdani, B. (2021): The effects of environmental innovations on CO2 emissions: Empirical evidence from Europe. In: *Environmental Science & Policy*, 118: S. 1-9.
- Müller, M., (2019): Goodbye, Postsocialism! *Europe-Asia Studies*, 71(4): S. 533-550.
- Nagorny-Koring, N. (2018): Kommunen im Klimawandel. Best Practices als Chance zur grünen Transformation? Transcript Verlag, Bielefeld.
- Narodetski, E. (2012): Der zeitliche Ablauf der Systemtransformation und der „Varieties of Capitalism“-Ansatz in ausgewählten MOE-Staaten. Universität Hamburg, Fak. Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, FB Sozialökonomie, Zentrum für Ökonomische und Soziologische Studien (ZÖSS), ExMA-Papers 25.
- Nill, J.; Lünenbürger, B.; Petschow, U. (2015): EU-Osterweiterung und Umweltschutz am Beispiel Polen Rahmenbedingungen des Beitrittsprozesses und Szenarien der resultierenden Marktpotenziale für Umwelttechnik. IÖW-Schriftenreihe/Diskussionspapier 154/00.
- Nogueira-Rinaldi, P. (2021): The United Nations and the mainstreaming of South-South Cooperation in policy transfer and development cooperation. In: *Policy Diffusion: New Constraints, New Realities. Proceedings of the II International Conference on Policy Diffusion and Development Cooperation*. Organizado por Osmany Porto de Oliveira, São José do Rio Preto, S. 219-237.
- Nonchev, A. (2019): State Capture of the Post-Socialist State: Challenges to European Integration. In: *Nauchni trudove*, University of National and World Economy, Sofia, Bulgaria, 3: S. 203-213.
- Nordbeck, R. (2013): Internationaler Politiktransfer und nationaler Politikwandel. Ausbreitung und Effektivität des Umweltaktionsprogramms in Mittel- und Osteuropa. Springer VS, Wiesbaden.
- Oberthür, S.; Tänzler, D. (2006): The Influence of International Regimes in Policy Diffusion: The Kyoto Protocol and Climate Change Policies in the European Union. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 3: S. 283-311.
- OECD (2007): *Instrument Mixes for Environmental Policy*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015): *System innovation. Synthesis report*.
- OECD (2019): *Assessing the impacts of knowledge transfer and policy – OECD project*. Zusammenfassung der Projektaktivitäten verfügbar über: <https://www.innovationpolicyplatform.org/www.innovationpolicyplatform.org/assessing-impacts-knowledge-transfer-and-policy-oecd-project/index.html> (18.03.2022).
- OECD (2019): *University-Industry Collaboration, New Evidence and Policy Options*. OECD Publishing, Paris.
- OECD/ IEA (2017): *Southeast Asia Energy Outlook 2017 – World Energy Outlook Special Report*, IEA Publishing.
- Peters, B.G. (1997): Policy transfers between governments: The case of administrative reforms. In: *West European Politics*. 20(4): S. 71-88.
- Phillips, D.; Kaser, M. (1992): *Education and Economic Change in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Oxford Studies in Comparative Education, Oxford.
- Pîrvu, R.; Drăgan, C.; Axinte, G.; Dinulescu, S.; Lupănescu, M.; Găină, A. (2019): The Impact of the Implementation of Cohesion Policy on Sustainable Development of EU Countries. *Sustainability*, 11(15): S. 4173.

- Pitt, H.; Jones, M. (2016): Scaling up and out as a Pathway for Food System Transitions. In: Sustainability, 8(10): S. 1025.
- Polanyi, K. (1944): The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time. Beacon Press Books, Boston.
- Prakash, A.; Potoski, M. (2006): Racing to the Bottom? Trade, Environmental Governance, and ISO 14001. In: American Journal of Political Science, 50(2): S. 350–364.
- Radaelli, C.M. (2000): Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. In: Governance, 13(1): S. 25-43.
- Ramos-Mejía, M.; Franco-Garcia, M.-L.; Jauregui-Becker, J.M. (2018): Sustainability transitions in the developing world. Challenges of socio-technical transformations unfolding in contexts of poverty. In: Environmental Science & Policy, 84: S. 217–223.
- Rave, T. (2016): Diffusion von Politikinnovationen im Mehrebenensystem der Energiewende – Erkenntnisse aus drei kommunalen Fallstudien. Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München: ifo Forschungsberichte, No. 74. München.
- Raven, R.P.J.M.; Schot, J.; Berkhout, F. (2012): Space and scale in socio-technical transitions. In: Environmental Innovation and Societal Transitions, 4: S. 63–78.
- Reiðig, R. (1998): Ostdeutschland: Am Ende des Systemwechsels – am Anfang einer nachhaltigen Transformation. BISS public, Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Diskussion: Heft 26, Halbjahresband II/1998: S. 5-22.
- Reiðig, R. (2009): Gesellschafts-Transformation im 21. Jahrhundert. Ein neues Konzept sozialen Wandels. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Reiter, R. (2011): Politiktransfer der EU, die Europäisierung der Stadtentwicklungspolitik in Deutschland und Frankreich. Forschungen zur Europäischen Integration, Band 23. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Rennings, K.; Rammer, C.; Oberndorfer, U.; Jacob, K.; Boie, G.; Brucksch, S.; Eisgruber, J.; Haum, R.; Mußler, P.; Schossig, C.; Vagt, H. (2008): Instrumente zur Förderung von Umweltinnovationen – Bestandsaufnahme, Bewertung und Defizitanalyse. In: Umweltbundesamt, Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Umwelt, Innovation, Beschäftigung. 02/08, Berlin.
- Rogers, E.M. (2003): Diffusion of Innovation. 5. Auflage. The Free Press; New York.
- Rogge, K.S.; Johnstone, P. (2017): Exploring the role of phase-out policies for low-carbon energy transitions: the case of the German Energiewende. In: Energy Research & Social Science, 33: S. 128–137.
- Rogge, K.S.; Kern, F.; Howlett, M. (2017): Conceptual and empirical advances in analysing policy mixes for energy transitions. In: Energy Research & Social Science, 33: S. 1–10.
- Rogge, K.S.; Reichardt, K. (2013): Towards a more comprehensive policy mix conceptualization for environmental technological change: A literature synthesis. Fraunhofer ISI: Working Paper Sustainability and Innovation, No. S3/2013. Karlsruhe.
- Rogge, K.; Reichardt, K. (2016): Policy mixes for sustainability transitions. An extended concept and framework for analysis. In: Research Policy, 45(8): S. 1620–1635.
- Rohe, K. (1994): Politik. Begriffe und Wirklichkeiten. Kohlhammer, Stuttgart.
- Roorda, C.; Wittmayer, J.; Henneman, P.; van Steenberg, F.; Frantzeskaki, N. und Loorbach, D. (2014): Transition management in the urban context. Guidance manual. DRIFT, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam.
- Rose, R. (1991): What is Lesson-Drawing? In: Journal of Public Policy, 11(1): S. 3-30.

- Rose, R. (1993): *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. CQ Press, Chatham.
- Rückert-John, J. (2013): *Soziale Innovation und Nachhaltigkeit. Perspektiven sozialen Wandels*. Springer-Verlag, Wiesbaden.
- Rückert-John, J.; Jaeger-Erben, M.; Schäfer, M.; Scholl, G.; Gossen, M. (2015): *Nachhaltiger Konsum durch soziale Innovationen. Konzepte und Praxis*. Umweltbundesamt, UBA-Texte 40/2016. Dessau-Roßlau.
- Sabatier, P.A. (1988): *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*. In: *Policy Sciences*, 21(2/3): S. 129-168.
- Sabatier, P.A.; Jenkins-Smith, H.C (1993): *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Westview Press, Boulder.
- Sasse, G.. (2007): 'Conditionality-lite': The European Neighbourhood Policy and the EU's Eastern Neighbours. In: Casarini, N.; Musu, C. (Hrsg.): *European Foreign Policy in an Evolving International System*. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, Hampshire, New York.
- Schäfer, M. (2014): *Daseinsvorsorge – Oberstes Gebot für jede Kommunalreform* Prämissen für die aufgabenorientierte Ausgestaltung von kommunalen Funktional- und Strukturreformen, Zusammenfassung. Rosa Luxemburg Stiftung, Berlin.
- Schellbach, C. (2015): *Die externe Dimension der differenzierten Integration: Die Östliche Partnerschaft in: Der Anfang vom Ende?*. Nomos Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. Band 86: S. 23-260.
- Scherf, C.-S.; Fischer, C.; Schumacher, K.; Wolff, F. (2020): *Das Zusammenspiel von Makro- und Mikro-Instrumenten zur Energieverbrauchsreduktion durch verbrauchsarmes Verhalten*. Teilbericht zu AP 2.2: Analyse von Instrumenten im Hinblick auf ihre Reichweite. Umweltbundesamt, UBA-Texte 33/2020.
- Schimmelfennig, F.; Sedelmeier, U. (2004): *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*. In: *Journal of European Public Policy*, 11(4): S. 669–687.
- Schleich, J.; Eichhammer, W.; Boede, U.; Gagelmann, F.; Jochem, E.; Schlomann, B.; Ziesing, H.-J. (2001): *Greenhouse gas reductions in Germany – lucky strike or hard work?* *Climate Policy*, 1: S. 363-380.
- Schot, J.; Geels, F.W. (2008): *Strategic niche management and sustainable innovation journeys: theory, findings, research agenda, and policy*. In: *Technology Analysis & Strategic Management*, 20(5): S. 537–554.
- Scoones, I.; Newell, P.; Leach, M. (2015): *The Politics of Green Transformations*. In: Scoones, I.; Leach, M.; Newell, P. (Hrsg.): *The Politics of Green Transformations: Earthscan (Pathways to Sustainability)*. Routledge, Abingdon, New York.
- Segert, D. (2013): *Understanding the “Footprint of State Socialism” in East Central European Post-Socialism*. In: *Human Affairs* 23(3), 2013: S. 416–428.
- Segert, D. (2015): *Staatssozialistische Transformationen des 20. Jahrhunderts*. In: Kollmorgen, R.; Merkel, W.; Wagener, H.-J. (2015): *Handbuch Transformationsforschung*. Springer VS, Wiesbaden.
- Shefer, I. (2019): *Policy transfer in city-to-city cooperation: implications for urban climate governance learning*. In: *Journal of Environmental Policy & Planning*, 21(1): S. 61-75.
- Silova, I. (2009): *Varieties of Educational Transformation: The Post-Socialist States of Central/Southeastern Europe and the Former Soviet Union*. In: Cowen, R.; Kazamias, A.M. (Hrsg.): *International Handbook of Comparative Education*. Springer International Handbooks of Education, Bd. 22. Springer, Dordrecht, Heidelberg, London, New York.
- Smith, A. (2012): *Civil society in sustainable energy transitions*. In: Verbong, G.; Loorbach, D. (Hrsg.): *Governing the energy transition: reality, illusion or necessity?* Routledge, New York, London.

- Smith, A.; Raven, R. (2012): What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability. In: *Research Policy*, 41(6): S. 1025–1036.
- Snow, D.A.; Benford, R.D. (1988): Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. In: Klandermans, B.; Kriesi, H.; Tarrow, S.G. (Hrsg.): *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research across Cultures*, Bd. 1. JAI Press, Greenwich.
- Sotirov, M.; Lovric, M.; Winkel, G. (2015): Symbolic transformation of environmental governance: implementation of EU biodiversity policy in Bulgaria and Croatia between Europeanization and domestic politics. In: *Environmental and Planning C: Government and Planning*, 33(5): S. 986-1004.
- SRU (2012): *Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt*. Sachverständigenrat für Umweltpolitik, Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- SRU (2016): *Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik*. Sachverständigenrat für Umweltpolitik, Berlin.
- Stefes, C.H. (2006): *Understanding Post-Soviet Transitions: Corruption, Collusion and Clientelism*. Palgrave Macmillan, Hampshire, New York.
- Stegmaier, P.; Kuhlmann, S.; Visser, V.R. (2014): The discontinuation of socio-technical systems as a governance problem. In: Borrás, S.; Edler, J. (Hrsg.): *The Governance of Socio-Technical Systems. Explaining Change*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Steinbacher, K. (2019): *Exporting the Energiewende. German Renewable Energy Leadership and Policy Transfer*. Springer VS, Wiesbaden.
- Stenning, A.; Hörschelmann, K. (2008): History, Geography and Difference in the Post-socialist World: Or, Do we Still Need Post-Socialism? In: *Antipode*, 40(2): S. 312-335.
- Stone, D. (2000): Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. *Governance*, 13(1): S. 45-70.
- Stone, D. (1999): Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines. In: *Politics*, 19(1): S. 51–59.
- Stone, D. (2001): Think Tanks, Global Lesson-Drawing and Networking Policy Ideas. In: *Global Social Policy*, 1(3): S. 338-60.
- Stone, D. (2002): Transnational Transfer Agents and Global Networks in the 'Internationalisation' of Policy. *Governance an International Journal on Policy, Administration, and Institutions*, 13(1): S. 44-70, first published online 2002.
- Stone, D. (2004): Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalisation' of Policy. In: *Journal of European Public Policy*, 11(3): S. 545-66.
- Stone, D. (2012): Transfer and Translation of Policy. In: *Policy Studies*, 33(4): S. 1-17.
- Stone, D. (2017): Understanding the Transfer of Policy Failure. In: *Politics and Policy*, 45(1): S. 55-70.
- Stone, D.; Porto de Oliveira, O.; Pal, L.A. (2019): Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models. In: *Policy and Society*, 39(1): S. 1-18.
- Teebken, J.; Jacob, K.; Wolff, F.; Heyen, D. (2023): *Politikberatung und Politiklernen in der bi- und multilateralen umweltpolitischen Zusammenarbeit – Eine Orientierungshilfe für Praktiker*innen*. Fact Sheet. Umweltbundesamt (Hrsg.), Dessau-Roßlau.
- Tews, K. (1999): *EU-Erweiterung und Umweltschutz. Umweltpolitische Koordination zwischen EU und Polen*. Leipziger Universitätsverlag, Leipzig.

- Tews, K. (2001): Politiktransfer: Phänomen zwischen Policy-Lernen und Oktroi Überlegungen zu unfreiwilligen Umweltpolitikimporten am Beispiel der EU-Osterweiterung. Forschungsstelle für Umweltpolitik, FU Berlin, FFU-report 07-2001. Berlin.
- Tews, K. (2002): Der Diffusionsansatz für die vergleichende Policy-Analyse. Wurzeln und Potenziale eines Konzepts. Eine Literaturstudie. Forschungsstelle für Umweltpolitik, FU Berlin, FFU-report 02-2002. Berlin.
- Tews, K. (2005): Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen: Eckpunkte eines Analysemodells. In: Tews, K.; Jänicke, M. (Hrsg.) (2005): Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen im internationalen System. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Tews, K. (2007): Der Transfer einer Innovation. Die tschechisch-deutsche Initiative zum Dialog über eine Ökologische Steuerreform in Tschechien. Forschungsstelle für Umweltpolitik, FU Berlin, FFU-report 01-2007. Berlin.
- Tews, K. (2009): From Law-Taking to Policy-Making. The Environmental Dimension of the EU Accession Process – Challenges, Risks and Chances for the SEE Countries. In: Environmental Policy and Governance, 19(2): S. 130–139.
- Tews, K.; Busch, P.-O.; Jörgens, H. (2002): The Diffusion of New Environmental Policy Instruments. Forschungsstelle für Umweltpolitik, FFU-report 01-2002. European Journal of Political Research, 42(4): S. 569-600.
- Tews, K.; Jänicke, M. (Hrsg.) (2005): Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen im internationalen System. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Tlostanova, M. (2012): Postsocialist ≠ postcolonial? On post-Soviet imaginary and global coloniality, Journal of Postcolonial Writing, (48)2: S. 130-142.
- Truffer, B.; Murphy, J.T.; Raven, R. (2015): The geography of sustainability transitions. Contours of an emerging theme. In: Environmental Innovation and Societal Transitions, 17: S. 63–72.
- Turnheim, B.; Geels, F.W. (2013): The destabilisation of existing regimes. Confronting a multi-dimensional framework with a case study of the British coal industry (1913-1967). In: Research Policy, 42(10): S. 1749–1767.
- Ugyel, L.; Daugbjerg, C. (2013): Voluntary policy transfer in developing countries: international and domestic agents and process dynamics. IPPA Public Policy Paper.
- UML (Urban Morphosis Lab) (2019): Three Decades of Post-Socialist Transition. Konferenzbuch zur Stadt im Wandel, S. 17-19. Mai 2019, Technische Universität Darmstadt.
- Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2013): Evaluierung der internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU). Climate Change 16/2013. Dessau-Roßlau.
- UN (2015): Transforming our world. The 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/RES/70/1.
- UN (2019): Sustainable Development Goals Report. United Nations. New York.
- UN ECOSOC (2019): Special edition: progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General. E/2019/68. United Nations Economic and Social Council.
- UNEP (2019a): Emissions Gap Report 2019. United Nations Environment Programme. Nairobi.
- UNEP (2019b): Global Environmental Outlook 6. Healthy Planet, Healthy People – Humanity's Transformative Challenge. Draft. UN Environment. Nairobi.

- Van Schaik, L. (2010): The Sustainability of the EU's Model of Climate Diplomacy. In: The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy, edited by Sebastian Oberthür and Marc Pallemmaerts, S. 251–80. Brussels University Press, Brussels.
- Vogel, D. (1997): Trading up and governing across. Transnational governance and environmental protection. In: Journal of European Public Policy, 4(4): S. 556–571.
- WBGU (2011a): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. 2., veränderte Auflage. Berlin: WBGU (Hauptgutachten).
- WBGU (2011b): Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation. Berlin.
- Werland, S.; Range, C.; Jacob, K. (2015): Politiktransfer zur Förderung von Ressourceneffizienzpolitiken. Kurzanalyse 12 im Projekt Ressourcenpolitik: Analyse der ressourcenpolitischen Debatte und Entwicklung von Politikoptionen (PolRess).
- Westley, F.; Antadze, N.; Riddell, D.J.; Robinson, K.; Geobey, S. (2014): Five Configurations for Scaling Up Social Innovation. In: The Journal of Applied Behavioral Science, 50(3): S. 234–260.
- Wieczorek, A. (2018): Sustainability transitions in developing countries. Major insights and their implications for research and policy. In: Environmental Science & Policy 84: S. 204–216.
- Wieczorek, A.; Raven, R.; Berkhout, F. (2015): Transnational linkages in sustainability experiments. A typology and the case of solar photovoltaic energy in India. In: Environmental Innovation and Societal Transitions, 17: S. 149–165.
- Wittmayer, J.M.; Backhaus, J.; Avelino, F.; Pel, B.; Strasser, T.; Kunze, I.; Zuijderwijk, L. (2019): Narratives of Change: How Social Innovation Initiatives Engage with Their Transformative Ambitions. In: Futures, 112: S. 102433.
- Wolff, F. (2004): Staatlichkeit im Wandel – Aspekte kooperativer Staatlichkeit. Ökom, München.
- Wolff, F. (2020): Die Rolle von Zeit für Umweltpolitik und Nachhaltigkeitstransformationen. TEXTE 89/2020. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- Wolff, F.; Gsell, M. (2018): Ökonomisierung der Umwelt und ihres Schutzes: Unterschiedliche Praktiken, ihre theoretische Bewertung und empirische Wirkungen. TEXTE 71/2018. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- Wolff, F.; Heyen, D.A.; Brohmann, B.; Griebßhammer, R.; Jacob, K.; Graaf, L. (2018): Transformative Umweltpolitik: Nachhaltige Entwicklung konsequent fördern und gestalten. Ein Wegweiser für den Geschäftsbereich des BMU. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- Wolff, F.; Kampffmeyer, N.; Schumacher, K. (2019): Handreichung für Evaluationen in der Umweltpolitik. Öko-Institut Working Paper 7/2019, Berlin.
- Wurzel, R.; Zito, A.; Jordan, A. (2019): Smart (and Not-So-Smart) Mixes of New Environmental Policy Instruments. In: Van Erp, J.; Faure, M.; Nollkaemper, A.; Philipsen, N. (Hrsg.): Smart Mixes for Transboundary Environmental Harm. Cambridge University Press, Cambridge, S. 69-94.
- WWF (2016): Living Planet Report 2016. Risk and resilience in a new era.
- Yakusheva, N., (2019): Managing protected areas in Central Eastern Europe: Between path-dependence and Europeanisation. In: Land Use Policy, 87: S. 104036.
- Zhou, S.; Matisoff, D.C.; Kingsley, G.A.; Brown, M.A. (2019): Understanding renewable energy policy adoption and evolution in Europe. The impact of coercion, normative emulation, competition, and learning. In: Energy Research & Social Science, 51: S. 1–11.