

Policy Convergence in Europe
Journal of European Public Policy, Special Issue Workshop

Programm

Saturday, 24 April

- 14.00-15.00 Katharina Holzinger / Christoph Knill
Explaining Cross-national Policy Convergence: Concepts, Causes, and Conditions
Discussant: Andrea Lenschow
- 15.00-15.15 Coffee Break
- 15.15-16.15 Stephan Heichel / Jessica Pape / Thomas Sommerer
Policy Convergence and Diffusion: A Critical Analysis of Empirical Research Findings
Discussant: Helge Jörgens
- 16.15-16.30 Coffee Break
- 16.30-17.30 Daniel Drezner
Which international theory of policy convergence provides the greatest explanatory purchase? The national and international regulation of genetically modified organisms (GMOs)
Discussant: Duncan Liefferink
- 17.30-17.45 Coffee Break
- 17.45-18.45 Martin Marcussen
Central Banks on the Move
Discussant: Claudio Radaelli
- 20.00 Dinner (Ristorante Allegria)

Sunday, 25 April

- 9.00-10.00 Helge Jörgens / Per-Olof Busch

Governance by Diffusion – Implementing Global Norms through Cross-National Imitation and Learning
Discussant: Christoph Knill

10.00-10.15 Coffee Break

10.15-11.15 Claudio Radaelli
How Context Matters: Regulatory Quality in the European Union
Discussant: Bas Arts

11.15-12.15 Bas Arts / Johan Albrecht
Climate policy convergence in Europe: An assessment based on National Communications to the UNFCCC
Discussant: Martin Marcussen

12.15-13.45 Lunch

13.45-14.45 Andrea Lenschow / Duncan Liefferink
Domestic factors behind policy convergence. The case of environmental policy
Discussant: Daniel Drezner

14.45-15.30 Andy Jordan / Jeremy Richardson
Concluding Discussion / General Comments

Tagungsbericht

Die Konferenz begann mit zwei Überblicksbeiträgen. Holzinger und Knill versuchten die verschiedenen Konzepte, die in der Literatur und auch in den Tagungsbeiträgen auftauchten, in eine Ordnung zu bringen, indem sie die Begriffe Politiktransfer, Diffusion, Konvergenz und Isomorphie aufeinander bezogen. Auch die große Zahl von Kausalmechanismen, die in der Literatur genannt werden, ordneten sie nach den Quellen des Konvergenzdrucks fünf großen Gruppen zu: Problem Pressure (gleicher Problemdruck, spurious diffusion), International Cooperation (die Harmonisierung durch internationale Verhandlungen und daraus entstehendes Recht), International Competition (Regulierungs- und Steuerkonkurrenz), International Communication (Policy-learning, emulation, benchmarking) und Political Pressure (Konditionalitäten, Zwang durch andere Nationen oder internationale Organisation).

Heichel, Pape und Sommerer präsentierten einen Überblick über die quantitative und qualitative empirische Forschung zu Konvergenz. Insbesondere in der quantitativen Literatur werden mehrere Messkonzepte für Politikkonvergenz unterschieden, die jeweils auf andere Konvergenzmuster abheben: Beta-, Sigma- Delta und Gamma-Konvergenz. Konvergenzstudien beziehen sich bisher vorwiegend auf die OECD-Länder bzw. die westliche Welt, andere Regionen wurden noch selten erforscht. Außerdem sind vor allen solche Policies Gegenstand der Konvergenzforschung, die einen interdependenten Charakter haben, wie Umweltpolitik oder Asyl- und Migrationspolitik. Dazu kommen die globalisierungsrelevanten Felder der internationalen Ökonomie. Ebenso wie bei den Diffusionsstudien, gibt es bei den Konvergenzstudien einen "selection bias": Es werden praktisch nie Divergenzstudien betrieben und die meisten Studien finden tatsächlich Konvergenz vor.

Alle weiteren Beiträge präsentierten empirische Forschungsergebnisse. Die meisten Beiträge befassten sich mit Umweltpolitik oder mit internationaler politischer Ökonomie. Manfred Binder untersuchte die Ausbreitung von umweltpolitischen Innovationen in Industrieländern von 1945 bis 2004 – und entsprach damit Meseguers Forderung nach langen Untersuchungszeiträumen. Gegen die Erwartungen sind gerade die 1990er Jahre eine besonders innovative Periode, da in diesen Jahren einerseits die osteuropäischen Staaten in der Umweltpolitik aufschließen, andererseits die sogenannten "neuen Instrumente" sich rasch ausbreiten. Ebenfalls überraschend ist der Befund, dass Ländergruppen mit hoher Kommunikationsdichte (aufgrund geographischer Nähe oder sprachlicher und historischer Gemeinsamkeiten) keine höhere Konvergenz aufweisen als andere Länder.

Busch und Jörgens unterscheiden drei Mechanismen der Konvergenz: Harmonisierung, Imposition and Diffusion. Harmonisierung entspricht dabei dem Konzept der internationalen Kooperation bei Holzinger und Knill, Imposition ist uni-lateral ausgeübter Konvergenzdruck (bei Holzinger und Knill: Political Pressure) und Diffusion schließlich ist Konvergenz aufgrund freiwilliger Übernahme von Konzepten. Die Autoren analysieren die Ausbreitung fünf umweltpolitischer Maßnahmen mit Hilfe dieser drei Mechanismen. Alle drei Mechanismen haben bei der Ausbreitung eine Rolle gespielt, einzeln und in Kombinationen. Es zeigt sich damit auch in der empirischen Einzelfallanalyse, dass die Interaktion mehrerer Mechanismen von Bedeutung ist.

Regulatory Impact Assessment (RIA) ist der Gegenstand von Radaellis Beitrag. RIA ist ein in der EU entwickelter freiwilliger Prozess zur Überprüfung der Qualität von Regulierungen. Die Übernahme und Anwendung dieses Prozesses durch die EU-Mitgliedstaaten wird jedoch

stark durch Kontextfaktoren beeinflusst. Als Folge steht neben der Konvergenz der Ideen die Divergenz der Resultate.

Arts und Albrecht analysieren die Konvergenz von Klimapolitiken für 23 europäische Staaten. Nach dem Kyoto-Protokoll sind nur die Emissionsziele rechtlich bindend. Die Maßnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden, sind nicht vorgeschrieben. Die Staaten berichten über ihre Maßnahmen in den sogenannten "National Communications", die bisher dreimal (1994, 1998 und 2002) eingereicht wurden. Der Beitrag kommt auf der Basis der Analyse dieser Berichte zu dem Ergebnis, dass die nationalen Klimapolitiken sich in der Tat sich angenähert haben, wenn man auf die Art der Maßnahmen blickt.

Der Beitrag von Lenschow, Lieferink und Veenman wies ebenfalls einen Umweltschutzbezug auf. Während die meisten Beiträge die Ursachen von Konvergenz in internationalen Antriebskräften suchen, interessieren sich die drei Autoren für die nationalen Ursachen von Konvergenz. Sie identifizieren drei nationale Faktoren, die Konvergenz von Politiken beeinflussen können: Kultur, politische Institutionen und sozioökonomische Faktoren. Während der Transfer von Ideen und Prinzipien im wesentlichen durch kulturelle Faktoren bedingt sei, sind es die politischen Institutionen, die die Selektion der Instrumente bedingen, und die ökonomischen Faktoren, die auf die Striktheit der Umweltpolitik einwirken.

Der Beitrag von Drezner bezog auf zwei Fälle von Politikkonvergenz, von denen einer der internationalen politischen Ökonomie, der zweite der Verbraucherschutzpolitik angehört.

Diese beiden Fälle sind für Drezner prototypisch für zwei Wege zur Konvergenz. Er argumentiert, dass Großmächte, wie die USA und die EU, die entscheidenden Faktoren für die Konvergenz von Politiken sind. Wenn die Großmächte in ihren Interessen übereinstimmen, entsteht Konvergenz durch Harmonisierung von Regulierungen (Beispiel: Geldwäsche).

Wenn die Großmächte nicht übereinstimmen und keine politische Lösung finden, so kommt es nur zur partiellen Konvergenz durch Regulierungskonkurrenz (Beispiel: genetisch modifizierte Organismen).

Martin Marcussen verfolgte die weltweite Ausbreitung der Idee der unabhängigen Zentralbank. Die meisten Staaten der Welt verfügen heute über eine Zentralbank und die meisten Reformen in jüngerer Zeit zielen auf größere Unabhängigkeit dieser Institution. Insofern lässt sich also von Konvergenz, oder in Marcussens Terminologie, von Isomorphismus, sprechen. Während die Zentralbanken in mehreren Wellen über mehrere Dekaden entstanden sind, ist ihre Unabhängigkeit ein neueres Phänomen, das vor allem auf die Aktivität internationaler Organisationen zurückgeht. Freiwillige, deliberative Prozesse, wie etwa bei der Vorbereitung der Europäischen Währungsunion, spielen hier ebenso eine Rolle wie der politische Druck

durch Konditionalitäten, wenn der Internationale Währungsfond Finanzhilfen von der Einrichtung unabhängiger Zentralbanken abhängig macht.

Die Beiträge zum Workshop spiegeln den Forschungsstand in der Diffusions- und Konvergenzforschung. In vielen Beiträgen lag ein unterschiedliches Verständnis der zentralen Begriffe Diffusion, Konvergenz und Politiktransfer vor, während eine gewisse Einigkeit über die zentralen Erklärungsfaktoren – gleiche Problemlagen, internationale Kooperation, Konkurrenz, Kommunikation und internationaler politischer Druck – festzustellen war. Die Ergebnisse im Hinblick auf das Ausmaß von Politikkonvergenz und ihre Ursachen variieren. Da sie aus verschiedenen Politikfeldern stammen, über verschiedene Zeiträume und Länder gewonnen sind, und sich mal mit Ausbreitung von Politiken und mal mit ihrer Konvergenz befassen, sind sie jedoch vorerst unvergleichbar. Analysen weiterer Policy-Bereiche und verstärkt auch quantitative Analysen über lange Perioden und viele Länder sind erforderlich, um erstens dem "selection bias" der bisherigen Diffusions- und Konvergenzforschung zu entgehen und um zweitens über Politikfelder hinweg vergleichbare Ergebnisse zu produzieren.