

DISCUSSION PAPER



WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN
FÜR SOZIALFORSCHUNG

SOCIAL SCIENCE RESEARCH
CENTER BERLIN

FS II 00-301

Institutionelle Arrangements und Formen der Handlungskoordination im Mehrebenen- system der USA

Kristine Kern

ISSN 1011-9523

Forschungsschwerpunkt:
Technik — Arbeit — Umwelt

Research Area:
Technology — Work — Environment

Abteilung:
Normbildung und Umwelt

Research Unit:
Standard-setting and Environment

ZITIERWEISE ● CITATION

Kristine Kern

Institutionelle Arrangements und Formen der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der USA

Discussion Paper FS II 00-301
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2000

Forschungsschwerpunkt:
Technik — Arbeit — Umwelt

Research Area:
Technology — Work — Environment

Abteilung:
Normbildung und Umwelt

Research Unit:
Standard-setting and Environment

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin

Tel.: +49/30/25491-0 ● *Fax:* +49/30/25491-684
E-mail: wzb@wz-berlin.de ● *Internet:* <http://www.wz-berlin.de>

Zusammenfassung

Das Verhältnis zwischen den Politikebenen im Mehrebenensystem der USA kann durch drei Typen charakterisiert werden: erstens die *zentrale Regulierung*, d.h. die hierarchische Koordination der Politikebenen. Zweitens die *dezentrale Regulierung*, die sowohl den regulativen Wettbewerb als auch die Entstehung horizontaler Verhandlungssysteme zwischen den Einzelstaaten umfasst. Beide Formen verlieren an Bedeutung, da sich stattdessen mehr und mehr ein dritter Typus, die *Mehrebenenregulierung*, durchsetzt. Dargestellt werden zwei Varianten dieser neuartigen institutionellen Arrangements, die den beiden anderen Typen der Regulierung überlegen sind: Zum einen wird der Wettbewerb zwischen den Politikebenen durch eine Kombination hierarchischer Elemente mit dem regulativen Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten gefördert, z.B. durch die Festsetzung nationaler Mindeststandards. Zum anderen kann ein Wandel der intergouvernementalen Beziehungen beobachtet werden, der die Entstehung vertikaler Verhandlungssysteme zwischen dem Bund und den Einzelstaaten begünstigt. Die Entwicklung in den USA zeigt, dass bei der Kombination institutioneller Arrangements auf hierarchische Elemente kaum verzichtet werden kann. Außerdem kann man feststellen, dass dynamische Politikentwicklungen nicht nur aus dem regulativen Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten, sondern auch aus dem Wettbewerb zwischen den Politikebenen resultieren können.

Summary

The relationship between the policy levels in the U.S. multi-level system can be characterized by three types: first, *central regulation*, i.e. the hierarchical coordination of the policy levels. Second, *decentral regulation* comprising regulatory competition as well as the emergence of horizontal joint-decision systems between the states. Both forms lose importance as a third type, *multi-level regulation*, becomes prevalent. Two variants of these novel institutional arrangements that are superior to both other types of regulation, are described. On the one hand, competition between the policy levels is stimulated by a combination of hierarchical elements with the regulative competition between the states, e.g., by setting national minimum standards. On the other hand, a change of the intergovernmental relations between the federal government and the states can be observed, fostering the emergence of vertical joint-decision systems. The U.S. development shows that hierarchical elements are hardly dispensable when institutional arrangements are combined. Moreover, it can be seen that dynamic policy developments result not only from regulative competition between states but also from competition between policy levels.

1. Einleitung*

Über die Leistungsfähigkeit von föderalistischen Mehrebenensystemen besteht keineswegs Einigkeit: Einerseits können Entscheidungsprozesse in solchen Systemen zu Handlungsblockaden führen. Andererseits kann argumentiert werden, dass Föderalstaaten aufgrund der Existenz von zwei interdependenten Entscheidungsebenen höhere Problemlösungspotentiale als unitarische Systeme aufweisen. Gerade bei hohem Anpassungsdruck in einer komplexen Umwelt sind föderalistische Mehrebenensysteme leistungsfähiger als zentralisierte hierarchische Ordnungen. Die lockere horizontale Koppelung der Subeinheiten eines Mehrebenensystems, die zwar koordiniert, aber dennoch relativ selbständig agieren, bietet Vorteile.¹ Dabei kann sich zwischen den Subeinheiten ein regulativer Wettbewerb entwickeln, der geeigneten Politikansätzen letztlich zum Durchbruch verhilft und zu einer Politikkonvergenz auf relativ hohem Niveau führt (*„race to the top“*) (vgl. Vogel 1995, 1997). Der Nachteil besteht allerdings darin, dass der völlige Verzicht auf hierarchische Interventionen, insbesondere auf die Festsetzung von Mindeststandards, auch einen Deregulierungswettbewerb (*„race to the bottom“*) zur Folge haben kann, der mit dem Abbau von Schutzbestimmungen verbunden ist, die für eine nachhaltige Entwicklung unverzichtbar sind. Dies bedeutet, dass im föderalistischen Mehrebenensystem der USA, dessen Handlungsfähigkeit hier im Mittelpunkt stehen soll, weder die rein hierarchische Koordination der Politikebenen noch die Beschränkung auf den regulativen Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten ausreicht, sondern nach alternativen institutionellen Arrangements gefragt werden muss, durch die die Vorteile von Mehrebenensystemen genutzt werden, gleichzeitig aber auch Nachteile (Deregulierungswettbewerb, Handlungsblockaden etc.) vermieden werden können.

Im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit institutioneller Arrangements und der entsprechenden Formen der Handlungskoordination in Mehrebenensystemen ist daher ein neues Verständnis vonnöten, das sowohl über die alte staatszentrierte *top-down*-Sichtweise als auch über die in den siebziger und achtziger Jahren sehr populäre *bottom-up*-Perspektive² hinausgeht. Beschränkt man sich

* Für kritische Kommentare der diversen Fassungen des Manuskripts danke ich insbesondere Frank Bönker, Jochen Lang, Britta Meinke, Ralf Nordbeck und Marlies Schneider. Der vorliegende Aufsatz erscheint in: Volker von Prittwitz (Hrsg.) 2000, Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik. Zukunftsfähigkeit durch innovative Verfahrenskombinationen?, Opladen: Leske + Budrich; vgl. auch Kern (2000).

1 Vgl. Scharpf (1985); Benz (1991, 1995); March (1994: 193); Mayntz (1995: 134ff.); siehe hierzu auch Chisholm (1989: 11ff.), der die Vorteile der informell-horizontalen Koordination von Organisationen gegenüber formeller Zentralisierung hervorhebt.

2 Zu den *top-down*- und *bottom-up*-Ansätzen in der Implementationsforschung siehe vor allem Sabatier (1986); vgl. auch Peters (1993).

entweder auf die hierarchische Koordination der Politikebenen oder auf die Selbstkoordination der Einzelstaaten, gehen die Vorteile von Mehrebenensystemen verloren, weil von mehreren interdependenten Entscheidungsebenen in beiden Fällen nicht mehr die Rede sein kann. Jenseits der Zentralisierung auf der einen und der Dezentralisierung auf der anderen Seite kann die Politikentwicklung in Mehrebenensystemen auf einer ganzen Palette von Alternativen beruhen, die von interdependenten, aber relativ unverbundenen Entscheidungsarenen auf beiden Ebenen bis zur vollständigen Überlagerung von Entscheidungsarenen reicht. Deren Interdependenz hängt dabei zum einen davon ab, ob auf beiden Ebenen eigenständige Politikentscheidungen getroffen werden (können), die, obgleich sie sich gegenseitig beeinflussen, formell voneinander unabhängig sind. Entscheidend ist zum anderen, ob symmetrische Beziehungen zwischen den Akteuren der beiden Ebenen existieren (vgl. Chisholm 1989: 42; vgl. Benz 1994: 99ff.). Dies gilt weder bei stark zentralisierten Mehrebenensystemen, die rein hierarchisch koordiniert werden, noch bei stark dezentralisierten Mehrebenensystemen, bei denen die Politikkonvergenz allein auf der Selbstkoordination der Einzelstaaten basiert.

Da die Dichotomisierung von Zentralisierung und Dezentralisierung für die Analyse von Mehrebenensystemen längst nicht ausreicht, werden im folgenden drei Regulierungstypen voneinander abgegrenzt, die sukzessive dargestellt werden: Erstens wird auf die zentrale Regulierung, d.h. die hierarchische Koordination der beiden Politikebenen eingegangen, die für die Anfangsphase der amerikanischen Umweltpolitik durchaus charakteristisch ist. Zweitens wird die dezentrale Regulierung skizziert, die auf der Selbstkoordination der Einzelstaaten beruht. Drittens wird es schließlich um die neuartigen institutionellen Arrangements³ gehen, die sich als Folge der Unzulänglichkeiten der beiden anderen Ansätze entwickelt haben. Welche Varianten der Mehrebenenregulierung, so soll gefragt werden, konnten sich dabei aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit besonders gut durchsetzen? Welche Konsequenzen ergeben sich aus der Entwicklung dieser neuartigen institutionellen Arrangements für den amerikanischen Föderalismus, der in der Vergangenheit seine Flexibilität und Anpassungsfähigkeit immer wieder unter Beweis gestellt hat? Ist diese politische Insti-

3 Auf den Steuerungs-begriff wird hier weitgehend verzichtet, da dieser – trotz der in den letzten Jahren vorgenommenen Relativierungen (z.B. Mayntz 1987: 91ff.) – häufig immer noch mit hierarchischer Koordination gleichgesetzt oder zumindest implizit von einem Steuerungssubjekt und einem Steuerungsobjekt ausgegangen wird. Für die Charakterisierung der hier im Mittelpunkt stehenden interdependenten Beziehungen zwischen den Ebenen erscheint dieser Begriff daher kaum geeignet. In der Literatur finden sich daneben die Begriffe Selbststeuerung, Selbstregulierung oder Regelung; siehe vor allem Mayntz und Scharpf (1995); Mayntz und Scharpf (1995a: 16); Ulrich (1994); von Beyme (1995). Darüber hinaus ist gerade in jüngster Zeit häufig von *governance* die Rede (siehe unten).

tution, die das politische System der USA von Anfang an prägte, zukunftsfähig oder eher reformbedürftig?

2. Regulierungstypen im Mehrebenensystem der USA

Die genannten Regulierungstypen unterscheiden sich, wie Übersicht 1 zeigt, zunächst einmal hinsichtlich der Stärke der einzelstaatlichen und der bundesstaatlichen Position im Regulierungsprozess. In einigen (wenigen) Bereichen verzichten Bund und Einzelstaaten ganz auf Regulierungen, die allenfalls auf der lokalen Ebene getroffen werden (*„Regulierungsverzicht“*).⁴ Daneben existieren Staatsaufgaben, die vornehmlich in den Kompetenzbereich der Einzelstaaten fallen, ohne dass ein nennenswerter Einfluss des Bundes auf die Politikentscheidung feststellbar ist (*„dezentrale Regulierung“*). Insbesondere in den Bereichen, in denen die einzelstaatliche Aufgabenerfüllung in der Vergangenheit zu Defiziten geführt hat, konnte der Bund durch mehrere Zentralisierungswellen die Oberhand gewinnen (*„zentrale Regulierung“*). Da die Einzelstaaten heute jedoch über beachtliche Handlungskapazitäten verfügen, auf zentralstaatliche Interventionen aber selbst bei Devolution nicht völlig verzichtet wird, gibt es immer mehr Politikbereiche, in denen sich interdependente Politikarenen herausbilden oder durch Überlagerung eine einzige Politikarena entsteht, in der Akteure beider Ebenen gemeinsam nach Kompromissen suchen (*„Mehrebenenregulierung“*). Dieser Regulierungstyp entsteht durch die Veränderung der Kompetenzverteilung zwischen den Einzelstaaten und dem Bund. Die Angleichung von Regelungen kann in Mehrebenensystemen daher auf mehreren Wegen erfolgen: Erstens können einheitliche Standards vom Bund autoritativ festgesetzt werden (zentrale Regulierung durch hierarchische Koordination); zweitens können sie aus dem regulativen Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten resultieren (dezentrale Regulierung durch die Selbstkoordination der Einzelstaaten); und drittens können sie aus dem regulativen Wettbewerb zwischen den Ebenen hervorgehen, falls nationale und einzelstaatliche Standards stark voneinander abweichen (Mehrebenenregulierung).⁵

4 Solche Fälle, auf die hier nicht weiter eingegangen werden soll, treten in der amerikanischen Umweltpolitik durchaus auf. So sind die Städte und Kreise z.B. für die Regulierung der zulässigen Lärmemissionen, für die Flächennutzungsplanung sowie für Recycling-Programme zuständig.

5 Siehe hierzu die Unterscheidung im Bereich der Telekommunikationspolitik, in dem zwischen autoritativ angeordneten Standards (hierarchische Standardisierung), ausgehandelten Standards (kooperative oder Komiteestandardisierung) und Standards, die sich über spontane Diffusions- und Imitationsprozesse ausbreiten (nichtkooperative Standardisierung), differenziert wird (Schmidt und Werle 1992; Mayntz und Schneider 1995: 92); Mayntz (1990: 146f.) grenzt bei den Verfahren zur Festsetzung von Umweltstandards ebenfalls die hierarchisch-autoritativ gesetzten von den ausgehandelten Standards ab.

Übersicht 1: Regulierungstypen in Mehrebenensystemen

	Bundesstaatliche Position <i>Stark</i>	Bundesstaatliche Position <i>Schwach</i>
Einzelstaatliche Position <i>Stark</i>	Mehrebenenregulierung Entscheidungen auf beiden Ebenen möglich	Dezentrale Regulierung Entscheidungen werden auf der einzelstaatlichen Ebene getroffen
Einzelstaatliche Position <i>Schwach</i>	Zentrale Regulierung Entscheidungen werden auf der Bundesebene getroffen	Regulierungsverzicht Regulierung auf die lokale Ebene beschränkt

Bei der Charakterisierung der Regulierungstypen kann auf unterschiedliche institutionelle Arrangements und entsprechende Formen der Handlungskoordination (*„governance“*) zurückgegriffen werden, die vor allem im Zuge des Aufstiegs des ‚Neuen Institutionalismus‘ (nicht nur) in der Politikwissenschaft an Bedeutung gewonnen haben.⁶ Die drei grundlegenden Typen – Markt, Gemeinschaft/Solidarität und Hierarchie – wurden in den letzten Jahren auf unterschiedliche Weise modifiziert und erweitert:⁷ So befasste sich Ouchi auf der Basis der Transaktionskostenökonomie mit einem organisationstheoretischen Vergleich von Märkten, Bürokratien und Clans (Ouchi 1980), Streeck und Schmitter führten einen vierten Typus, Assoziationen, ein (Streeck und Schmitter 1985, 1985a), und zudem standen Verhandlungssysteme als weiterer Typus im Zentrum der Diskussion (vgl. Scharpf 1993: 58; Mayntz und Scharpf 1995a: 60f.). Darüber hinaus hat der Governance-Begriff, der auch die Selbststeuerung politischer Systeme umfasst, in der Theorie der internationalen Beziehungen Fuß gefasst, die sich mit dem als anarchisch geltenden internationalen System befasst, in dem ein Steuerungszentrum gar nicht existiert. So spricht z.B. Young (1994: 9) von Governance-Systemen, die er mit institutionellen Arrangements und (internationalen) Regimen gleichsetzt.⁸

Die drei Regulierungstypen korrespondieren – wie Übersicht 2 zeigt – mit unterschiedlichen institutionellen Arrangements sowie Formen der Handlungskoordination, wobei man in Mehrebenensystemen zwischen der hierarchischen

6 Zum ‚Neuen Institutionalismus‘ siehe insbesondere March und Olsen (1984, 1989) sowie den Überblick von Hall und Taylor (1996).

7 Siehe hierzu Willke (1995: 87ff.), insbesondere seine Systematisierung der bislang vorgeschlagenen Steuerungsformen. Der Governance-Begriff findet mittlerweile breite Anwendung; vgl. z.B. Hollingworth und Lindberg (1985); Campbell, Hollingworth und Lindberg (1991); Kooiman (1993); March und Olsen (1995); Kenis und Schneider (1996); Stoker (1998); Peters (1998); zur Diskussion in der Theorie der Internationalen Beziehungen siehe vor allem Rosenau (1992); Gehring (1994, 1995); Young (1994, 1997); zur Abgrenzung zwischen ‚Steuerung‘ und ‚Governance‘ sowie zur Entwicklung des Governance-Begriffs und seinen unterschiedlichen Bedeutungen siehe Mayntz (1998: 7f.).

8 Insgesamt mag zwar die Vieldeutigkeit des Governance-Begriffes beklagt werden, eine Verkürzung auf „self-organizing interorganizational networks“, wie sie Rhodes (1996: 660ff.) vorschlägt, stellt jedoch kaum einen Ausweg aus diesem Dilemma dar.

Koordination der Politikebenen, der Selbstkoordination der Einzelstaaten sowie der Verhandlungskoordination unterscheiden kann. Bei *zentraler Regulierung* wird durch den Bund hierarchisch koordiniert,⁹ und Politikinnovationen können daher nur vom Bund ausgehen. Bei *dezentraler Regulierung*, die auf der Selbstkoordination der Subeinheiten basiert, kommen zwei Varianten in Betracht: zum einen der regulative Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten, zum anderen die Emergenz horizontaler Verhandlungssysteme, durch die die Kooperation und Koordination der Einzelstaaten institutionalisiert wird. Bei *Mehrebenenregulierung* hingegen besteht eine Möglichkeit darin, die Selbstkoordination der Einzelstaaten mit hierarchischer Koordination zu kombinieren. Dies kann zu einem beschränkten Wettbewerb zwischen den Politikebenen führen, da durch nationale Mindeststandards die Festsetzung schärferer einzelstaatlicher Standards ermöglicht wird, die sich wiederum auf die nationalen Standards auswirken können. Als eine zweite Variante der Mehrebenenregulierung kommen vertikale Verhandlungssysteme zwischen dem Bund und den Einzelstaaten in Betracht.

Übersicht 2: Regulierungstypen, institutionelle Arrangements und Formen der Handlungskoordination

Regulierungstypen	Institutionelle Arrangements	Formen der Handlungskoordination
Zentrale Regulierung	Hierarchie zwischen Bund und Einzelstaaten	Hierarchische Koordination der Politikebenen
Dezentrale Regulierung	Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten	Selbstkoordination der Einzelstaaten
	Horizontale Verhandlungssysteme	Horizontale Verhandlungskoordination
Mehrebenenregulierung	Wettbewerb zwischen den Politikebenen (Mindeststandards)	Verbindung von hierarchischer Koordination und Selbstkoordination
	Vertikale Verhandlungssysteme	Vertikale Verhandlungskoordination

3. Zentrale Regulierung: Hierarchische Koordination von Politikebenen

Kennzeichnend für zentrale Regulierung sind hierarchisch geprägte Beziehungen zwischen den Politikebenen, die eher in unitarischen Systemen auftreten,

⁹ In diesem Kontext bezieht sich die hierarchische Handlungskoordination ausschließlich auf das Verhältnis der beiden Politikebenen, d.h. die verbindliche Festsetzung von nationalen Standards, die den Einzelstaaten keine eigenen Handlungsspielräume mehr belassen.

dem amerikanischen Föderalismus jedoch nicht völlig fremd sind.¹⁰ Bei hierarchischer Koordination kann gezielt zwischen Alternativen gewählt werden, und die zu erwartenden Ergebnisse lassen sich besser prognostizieren als bei eigendynamischen Prozessen der Selbstkoordination. Allerdings setzt zentrale Regulierung kontinuierliche Kontrolle und Überwachung voraus, da es ansonsten zu Implementationsdefiziten kommt (vgl. Mayntz und Schneider 1995: 93). Erfolgversprechend ist hierarchische Koordination nur dann, wenn sowohl die Motivations- als auch die Informationsprobleme, die bei hierarchischer Koordination zwangsläufig auftreten, lösbar sind (Scharpf 1993: 62ff.).

Zu Motivationsproblemen kommt es, weil die Akteure primär ihre Eigeninteressen verfolgen, d.h. egoistisch oder gar opportunistisch handeln, und die Steigerung der allgemeinen Wohlfahrt durch demokratische Verfahren deshalb keineswegs garantiert werden kann. Dagegen kann eingewandt werden, dass sich das Verhalten der Akteure grundsätzlich an (sozialen) Normen orientiert und die politischen Präferenzen nicht exogen, sondern endogen durch die politischen Institutionen geprägt werden.¹¹ Welche der beiden Positionen die Realität besser widerspiegelt, mag dahingestellt bleiben. Unbestritten ist jedenfalls, dass das Motivationsproblem am besten in den Griff zu bekommen ist, wenn die Eigeninteressen der Akteure mit allgemeinen Normen kompatibel sind und institutionelle Anreize geschaffen werden, durch die eine weitgehende Übereinstimmung erreicht werden kann.¹² Daneben ist bei hierarchischer Koordination mit Informationsproblemen zu rechnen, weil zentrale Entscheidungsinstanzen entweder gar nicht in der Lage sind, sich die zur Lösung dezentraler Probleme notwendigen Informationen zu beschaffen, oder Probleme bei der Verarbeitung dieser Informationen auftreten (vgl. Jänicke 1987: 167). Da die zentralstaatliche Ebene oft nur über unvollständige Informationen verfügt, ist sie zu einer adäquaten Lösung lokaler Probleme meist nicht in der Lage, und suboptimale Ergebnisse sind häufig die Folge (vgl. Ostrom 1990: 8ff.). Außerdem ist oft eine zu starke Zentralisierung zu beobachten, zum einen weil die zunehmenden Interdependenzen zwischen den Aufgabenbereichen zu Koordinationsproblemen führen, die hierarchisch gelöst werden müssen (Scharpf 1993: 62ff.), zum an-

10 Siehe hierzu Lijphart (1999: 189), der im Hinblick auf die Ausprägung des Föderalismus bzw. Unitarismus in Abhängigkeit vom Zentralisierungsgrad fünf verschiedene Typen voneinander abgrenzt. Dabei reicht das Spektrum von den föderalistischen und dezentralisierten Demokratien, wozu er auch die USA rechnet, bis zu den unitarischen und zentralisierten Demokratien (z.B. Großbritannien, Neuseeland).

11 Exogene oder endogene Präferenzbildung kann als der Hauptunterschied zwischen der *Rational Choice*-Variante des Institutionalismus und dem historischen Institutionalismus angesehen: „Thus one, perhaps the, core difference between rational choice institutionalism and historical institutionalism lies in the question of preference formation, whether treated as exogenous (rational choice) or endogenous (historical institutionalism)“ (Thelen und Steinmo 1992: 9).

12 Siehe z.B. March und Olsen (1984: 739); Wildavsky (1987: 4f.) sowie Dowding und King (1995: 9).

deren weil sich die Akteure auf den unteren Hierarchieebenen risikoavers verhalten und Entscheidungen nicht selbst treffen mögen, sondern lieber den übergeordneten Instanzen überlassen (vgl. Benveniste 1991: 149).

Zentrale Regulierung hat sich im amerikanischen Mehrebenensystem sukzessive vor allem seit den dreißiger Jahren mit der von Franklin D. Roosevelt eingeleiteten Politik des *New Deal* entwickelt. Die Ausweitung der bundesstaatlichen Regelungskompetenzen war eine Folge der veränderten Auslegung der *commerce clause* durch den *Supreme Court*. Diese Verfassungsbestimmung, durch die der Zentralstaat ermächtigt wird, den Handel zwischen den Einzelstaaten zu regeln, diente seitdem als eine Art Generalklausel für bundesstaatliche Interventionen.¹³ Ein weiterer Zentralisierungsschub war vor allem Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre zu verzeichnen, und viele Politiken gelangten während dieser Periode erstmals auf die nationale politische Agenda. Heute können die Einzelstaaten eigene Standards grundsätzlich nur dann festlegen, wenn die jeweilige Materie nicht bereits vom Bund abschließend geregelt wurde und die einzelstaatlichen Standards den Handel zwischen den Einzelstaaten nicht zu stark restringieren. Zentralisierung hat durchaus ihren Preis, da subnationale Politikinnovationen durch die Hierarchisierung der Politikebenen weitgehend verhindert werden und das Innovationspotential des Mehrebenensystems bei diesem Regulierungstyp keineswegs voll ausgeschöpft wird. Deshalb sind bei zentraler Regulierung, die heute in Reinform freilich kaum noch existiert, die Politikinnovationen des Bundes entscheidend. Zieht der Bund eine Regelungsmaterie ganz an sich (*total federal preemption*), wird der regulative Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten von vornherein unterbunden.

Da einheitliche Bestimmungen für das ganze Land zumindest in einigen Bereichen als notwendig erachtet werden, findet sich zentrale Regulierung auch im amerikanischen Umweltrecht. So ist es den Einzelstaaten prinzipiell nicht möglich, eigene Emissionsstandards für Automobile festzulegen. Umfassende Regelungen des Bundes bestehen daneben z.B. im Bereich der Pestizid- und Gefahrstoffregulierung. In den am stärksten zentralisierten Regelungsbereichen gelten die nationalen Bestimmungen, die auch von der Bundesverwaltung implementiert werden, unmittelbar, und abweichende Regelungen können zumindest bei *total federal preemption* nicht getroffen werden. Selbst dabei gibt es allerdings eine ganz Reihe von Ausnahmen, z.B. können Einzelstaaten die Zulassung von Pestiziden ablehnen, die vom Bund bereits anerkannt wurden (vgl. Baumgartner und Jones 1993: 232; Jarass 1993: 52). Und bei der

¹³ Zur Veränderung der Auslegung der *commerce clause* durch den Obersten Gerichtshof siehe Kern (1997).

Festsetzung der Kfz-Emissionsstandards wurde das Prinzip der Totalharmonisierung ebenfalls von vornherein durchbrochen, da Kalifornien, das entsprechende Grenzwerte bereits vorher festgesetzt hatte, eine Ausnahmegenehmigung (*waiver*) erhielt. Abschließende Regelungen des Bundes kommen ohnehin nur relativ selten vor und werden gerade in Zeiten, in denen Deregulierung und Devolution in Washington ganz oben auf der politischen Tagesordnung stehen, in zunehmendem Maß zum Angriffspunkt konservativer Politiker. Im Gegensatz zur dezentralen Regulierung, mit der man eher bei Prozessstandards rechnen muss, da nationale Standards häufig gar nicht zustande kommen, ist zentrale Regulierung vornehmlich bei Produktstandards anzutreffen, deren Harmonisierung selbst von den Herstellern präferiert wird, um die Beschränkung des Handels zwischen den Einzelstaaten zu vermeiden.¹⁴ Darüber hinaus ist zum einen festzustellen, dass zentrale Regulierung eher in der Luftreinhaltungspolitik als etwa im Gewässerschutz oder in der Abfallpolitik anzutreffen ist, und zum anderen steigt der Zentralisierungsgrad einer Politik offenbar mit dem Ausmaß des involvierten Risikos: So regelt die Bundesregierung den Betrieb von Atomkraftwerken und Öltankern und erlässt Bestimmungen über Gefahrstoffe und Altlasten, während die Festlegung der zulässigen Lärmemissionen, die Beseitigung von Hausmüll oder die Flächennutzungsplanung ganz den Einzelstaaten und Kommunen überlassen bleibt.¹⁵

Durch den Ende der sechziger Jahre eingeleiteten Kurswechsel hin zur zentralen Regulierung der Umweltpolitik¹⁶ veränderte sich die Machtbalance im föderalen System der USA nachhaltig. Während sich die Bundesregierung bis in die sechziger Jahre im wesentlichen auf die Forschungsfinanzierung und die technische Unterstützung der einzelstaatlichen Initiativen beschränkt hatte, sahen sich die Einzelstaaten seit Ende der sechziger Jahre mit der Herausforderung konfrontiert, nationale Umweltprogramme implementieren zu müssen. Der starke Zentralisierungstrend der amerikanischen Umweltpolitik in den siebziger Jahren, das umweltpolitische Pendant zur allgemeinen Zentralisierung des amerikanischen Mehrebenensystems in diesem Zeitraum, führte dabei zum sukzessiven Auf- und Ausbau der dezentralen Handlungskapazitäten im Bereich der Umweltpolitik, der sich ohne die Interventionen des Bundes wohl kaum im gleichen Umfang vollzogen hätte. Darüber hinaus trägt die Zentralisierung der Kompetenzen ganz entscheidend zur vertikalen Integration politischer Systeme bei, weil sie eine Erweiterung der interorganisatorischen Politiknetz-

14 Zu den Differenzen zwischen Produkt- und Prozessstandards bei der Harmonisierung siehe Scharpf (1996, 1999).

15 Zu den Regulierungstypen in der amerikanischen Umweltpolitik siehe Kern (2000: 86ff.).

16 Im Gegensatz zu vielen anderen Politikfeldern vollzog sich die Zentralisierung in der amerikanischen Umweltpolitik innerhalb nur weniger Jahre.

werke mit sich bringt.¹⁷ Zudem wird durch zentrale Regulierung die Position nationaler Verbände deutlich gestärkt, da die Lobbytätigkeit in D.C. immer wichtiger wird und es daher gute Gründe gibt, die Organisationsressourcen am Potomac zu konzentrieren.

4. Dezentrale Regulierung: Wettbewerb und Kooperation zwischen Einzelstaaten

Im Gegensatz zur zentralen Regulierung wird die Einführung neuer Politiken bei dezentraler Regulierung nicht durch zentralstaatliche Interventionen erzwungen, sondern erfolgt zumeist auf freiwilliger Basis.¹⁸ Da seit Beginn der achtziger Jahre – nach einer langen Phase, in der der Bund vermehrt Einfluss auf viele Politikfelder genommen hat – unterschiedliche Varianten der Devolutionspolitik erprobt worden sind, befindet sich dieser Regulierungstyp mittlerweile wieder auf dem Vormarsch. Angeknüpft wird dabei an den dualen Föderalismus,¹⁹ der in den USA vor dem *New Deal* der dreißiger Jahre dominierte. Weit verbreitet ist die dezentrale Regulierung in den USA im Bereich des Gewässerschutzes (z.B. Grundwasserschutz) und im Abfallrecht (z.B. Hausmüll), während sich die Kompetenzen der Einzelstaaten im Bereich der Luftreinhaltung im wesentlichen auf die Festsetzung der Emissionsstandards für Altanlagen beschränken.

Die Befürworter des dezentralen Regulierungsansatzes, die ihre Argumente meist ausschließlich auf die Funktionsweise des Wettbewerbs zwischen den Einzelstaaten stützen, vertreten die Auffassung, dass die durch einzelstaatlichen Wettbewerb ausgelöste Politikkonvergenz, die sich, wie angenommen wird, ex post quasi ganz von selbst einstellt, einer ex ante durch den Zentralstaat veranlassten Harmonisierung vorzuziehen sei. Während bei hierarchischer Intervention mit suboptimalen Ergebnissen gerechnet werden müsse, würden sich im regulativen Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten im Endeffekt die effizientesten Ansätze durchsetzen (vgl. Dye 1990: 177). Die kompetitiven Beziehungen zwischen den Einzelstaaten würden zumindest langfristig zu einer Konvergenz der einzelstaatlichen Standards führen, und durch soziale Experimente und Lernprozesse könnten, so wird argumentiert, überflüssige Regelungen sogar völlig eliminiert werden.²⁰ Dye zeigt sich von den innovativen

17 Vgl. Anton (1989), insbesondere seine Ausführungen zur Entstehung vertikaler Koalitionen zwischen den Politikebenen.

18 Vgl. hierzu die Ausführungen von Majone (1991: 104), der im internationalen Kontext zwischen *pull*-Effekten und *push*-Effekten differenziert. Gemeint sind damit zum einen Politikinnovationen, die freiwillig eingeführt werden, zum anderen die Oktroyierung von Politiken, deren Übernahme unumgänglich ist.

19 Charakteristisch für den dualen Föderalismus ist die klare Trennung zwischen den Kompetenzen des Bundes und der Einzelstaaten.

20 Zur Kritik an dieser Position siehe z.B. Weale (1994: 77).

Wirkungen des Wettbewerbs zwischen den Einzelstaaten überzeugt, da die Politiker wie Unternehmer auf dem freien Markt miteinander konkurrieren würden: „Competition is the driving force behind innovation. This is true in government as in the marketplace. Just as economists are becoming increasingly aware of the central role of the innovative entrepreneur in the creation of wealth, political scientists must understand that intergovernmental competition inspires policy innovation“ (ebd.: 20).²¹

Zwar ist die Vorstellung einer durch Marktkräfte stimulierten Politikkonvergenz sicherlich reizvoll, der ‚Konvergenzthese‘ kann aber entgegengehalten werden, dass der regulative Wettbewerb keineswegs zu einer einzigen effizienten Lösung führen muss, sondern mehrere Gleichgewichte existieren können, von denen aber keines ein Optimum darstellt (vgl. Majone 1993: 12f.).²² Erschwert wird das Erreichen des regulativen Optimums durch mehrere Gründe: Erstens handelt es sich keineswegs um Wettbewerb zwischen einer großen Anzahl von Konsumenten, sondern um oligopolistischen Wettbewerb zwischen einer überschaubaren Gruppe von Einzelstaaten. Zweitens muss die Zeitdimension berücksichtigt werden: Verläuft der Prozess sehr langsam, besteht die Gefahr, dass in der Mehrzahl der Einzelstaaten über einen relativ langen Zeitraum suboptimale Regelungen gelten, die später aus Kostengründen kaum noch modifiziert werden können.²³ Da es sich um eine pfadabhängige Entwicklung handelt, determinieren die einmal gewählten Regelungen die Handlungsspielräume, die in der Folgezeit zur Verfügung stehen.²⁴ Drittens ist das Modell des regulativen Wettbewerbs bei Marktversagen, wenn es darum geht, grenzüberschreitende negative Externalitäten zu internalisieren, gar nicht anwendbar. Viertens kann eingewandt werden, dass auf zentralstaatliche Standards keineswegs ganz verzichtet werden kann, weil regulativer Wettbewerb in Deregulierungswettbewerb umschlagen und den schrittweisen Abbau sozialregulativer Schutzbestimmungen zur Folge haben kann. In diesem Fall kommt es zwar zur Politikkonvergenz, aber zu keiner effizienten Lösung.

Diese Kritik ist sicherlich berechtigt, allerdings zeigt die neuere Entwicklung in der amerikanischen Umweltpolitik, dass die Institutionalisierung der Selbstkoordination die Durchsetzung effizienter Lösungen durchaus beschleunigt.

21 Zur Kritik des Modells des kompetitiven Föderalismus siehe Katz (1994); als Hauptproblem des auf Tiebout (1956) zurückgehenden Modells wird vor allem die Vernachlässigung des bundesstaatlichen Einflusses hervorgehoben.

22 Zwar bezieht sich die Kritik von Majone (1993) und Weale (1994) primär auf die Politikkonvergenz innerhalb der Europäischen Union, ihre Argumentation kann jedoch auf vergleichbare Systeme übertragen werden.

23 Eine strukturell ähnliche Situation ergibt sich, wenn bereits eingeführte technische Systeme standardisiert werden sollen (Mayntz und Scharpf 1995: 21); mit weiteren Nachweisen.

24 Vgl. die Argumentation bei Mayntz und Schneider (1995: 93); zur Bedeutung von Entscheidungssequenzen siehe vor allem Pierson (1997, 1998); Pierson und Skocpol (1999).

nigt, da die dadurch ausgelöste Eigendynamik die zügige Übernahme neuer Politikansätze begünstigt. So ist in den USA 1993 das *Environmental Council of the States* (ECOS) entstanden, das primär der Selbstkoordination der Einzelstaaten dient. Die ‚mission‘ von ECOS ist es, „to improve the environment of the United States by providing for the exchange of ideas, views and experiences among the states, fostering cooperation and coordination in environmental management, and articulating state positions to Congress and EPA on environmental issues.“ Neben der Interessenvertretung der Einzelstaaten bei der nationalen Gesetzgebung ist es eine der Hauptaufgaben der Organisation, Jahrestagungen zu organisieren, die primär dem Erfahrungsaustausch dienen und auf denen die umweltpolitischen Innovationen der Einzelstaaten vorgestellt werden (*state innovation reports*).²⁵ Dadurch entsteht – zumindest zwischen den teilnehmenden Einzelstaaten – ein Wettbewerb um die Vorreiterschaft in der Umweltpolitik, der nicht nur die Entstehung, sondern auch die Diffusion von Politikinnovationen fördert.

Neben dem Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten kann es auch zur Institutionalisierung von horizontalen Verhandlungssystemen kommen. Dieser Ansatz ist allerdings weitgehend auf die Lösung regionaler Probleme mit einer begrenzten Anzahl von Akteuren beschränkt, während die Lösung nationaler Probleme durch horizontale Verhandlungskoordination unter Beteiligung aller 50 Einzelstaaten kaum möglich ist.²⁶ Obwohl Verhandlungskoordination auf den ersten Blick als ein zweckmäßiges Instrument zur Lösung regionaler Umweltprobleme erscheinen mag, stößt sie rasch an ihre Grenzen. Ganz abgesehen davon, dass ein Konsens meist nur bei einer geringen Anzahl von Beteiligten erfolgversprechend ist (Scharpf 1993: 65; Benz 1995: 97), können sich die Verhandlungen zwischen den Einzelstaaten als ausgesprochen zäh erweisen, und ein Konsens ist bisweilen gar nicht erreichbar. Das Verhandlungsdilemma besteht zum einen darin, dass es zu einer Einigung oft nur dann kommt, wenn Koppelgeschäfte oder Ausgleichszahlungen möglich sind (Benz 1994: 150ff.), zum anderen wird das Verhalten der beteiligten Akteure mitunter durch kompetitive Handlungsorientierungen geprägt, die eine gemeinsame Suche nach geeigneten Lösungen kaum zulassen (Scharpf 1993: 66).

25 Siehe hierzu die homepage von ECOS: <http://www.sso.org/ecos>.

26 Dies zeigt etwa die Entwicklung der Verhandlungen der *Ozone Transport Assessment Group* (OTAG), in der 36 der im östlichen Teil der USA gelegenen Einzelstaaten vertreten waren und deren Zweck es war, das Ozonproblem durch einen transregionalen Ansatz zu lösen. Da ein Konsens nicht erreicht werden konnte, wurde das interventionistische Eingreifen der *U.S. Environmental Protection Agency* unumgänglich (Cushman 1997).

Die US-amerikanische Praxis bestätigt diese Überlegungen, da die formalisierte Selbstkoordination der Einzelstaaten durch eigens geschaffene Verhandlungssysteme nur selten unmittelbar zum Erfolg führt. *Interstate compacts*²⁷ sind heute in vielen Politikfeldern anzutreffen (z.B. in der Gesundheits-, Bildungs- oder Wasserpolitik) und, anders als früher, werden nicht nur bilaterale, sondern auch multilaterale Verträge abgeschlossen.²⁸ Ein gutes Beispiel für den Bereich der Umweltpolitik ist die Kooperation von New York, Pennsylvania, New Jersey und Delaware zur Verteilung der Ressourcen und zum Schutz des *Delaware River*. Die Festlegung von umfassenden Maßnahmen, einschließlich Qualitätsstandards, die weitaus strikter sind als die nationalen Grenzwerte, wird heute zwar gern als Erfolg und als Beispiel für die Innovationsfähigkeit der Einzelstaaten dargestellt (z.B. Ringquist 1993: 3f.). Übersehen wird dabei allerdings, dass dieser positiven Entwicklung mehrere Dekaden des Scheiterns vorausgingen. Bereits in den zwanziger Jahren wurde ohne jeden Erfolg versucht, einen Kompromiss auf dem Verhandlungswege zu finden. Statt dessen musste der Verteilungskonflikt zwischen den Einzelstaaten bis in die fünfziger Jahre durch den *Supreme Court* geregelt werden. Eine Wende brachte erst die Errichtung der *Delaware River Basin Commission* im Jahre 1961. Erst Anfang der achtziger Jahre kam schließlich doch noch ein tragfähiger Kompromiss (*good faith agreement*) zustande. Nachdem es durch die technische Expertise der Kommission gelungen war, das Nullsummenspiel in ein Positiv-Summen-Spiel zu transformieren, willigte am Ende auch New York ein, das als Oberlieger zunächst keinerlei Anreize hatte, einer verbindlichen Vereinbarung zuzustimmen, die dem Einzelstaat lediglich Nachteile gebracht hätte (Lord und Kenney 1993). Auch andere Beispiele zeigen,²⁹ dass die auftretenden Streitpunkte meist nur durch nationale Institutionen geklärt werden können, insbesondere durch den Kongress oder den Obersten Gerichtshof (Nice 1987: 118ff.), d.h. als Ausweg aus dem Verhandlungsdilemma wird vorzugsweise die hierarchische Koordination gewählt. Auch in anderen Bereichen der Umweltpolitik scheitern Verhandlungen zwischen den Einzelstaaten für gewöhnlich, wenn der Bund nicht wenigstens eine Moderatorfunktion übernimmt (Patton 1996: 20f.).

27 Zwar müssen solche Verträge zwischen Einzelstaaten nach der Verfassung (U.S. Constitution, Article 1, Section 10) vom Kongress genehmigt werden, dieses Erfordernis wurde vom *Supreme Court* jedoch auf einige wenige Fälle begrenzt (Engdahl 1987: 394ff.).

28 Vor 1920 gab es nur etwa drei Dutzend *compacts*, seitdem wurden mehr als 150 solcher Verträge unterzeichnet, 100 davon erst nach dem zweiten Weltkrieg (Hanson 1999: 36).

29 Wesentlich negativer fällt die Einschätzung zur Lösung der Verteilungsprobleme im *Colorado River Basin* aus, die sieben Einzelstaaten (sowie Mexiko) betrifft. Ohne den Bund als Konfliktmittler scheint in diesem Fall ein dauerhafter Kompromiss möglich (Lord und Kenney 1993: 21ff.). Wie wichtig das Engagement des Bundes für die Konsensfindung ist, zeigt sich auch bei einer Reihe anderer regionaler Umweltprobleme, z.B. beim Schutz der *Chesapeake-Bay* (Kooperation von Maryland, Virginia, Pennsylvania und Washington D.C.) (Windelberg 1989) oder bei der Senkung der Ozonbelastung im Nordosten der USA (Kooperation von 12 Einzelstaaten im Nordosten sowie Washington D.C.).

5. Varianten der Mehrebenenregulierung

Bei der Mehrebenenregulierung, dem dritten Regulierungstyp, können mehrere Varianten voneinander abgegrenzt werden, die zwischen zwei Extremen liegen: Einerseits handelt es sich dabei um relativ unverbundene Entscheidungsarenen auf beiden Ebenen, in denen formell voneinander unabhängige Entscheidungen getroffen werden. Andererseits ist an vertikale Verhandlungssysteme zu denken, die aus der vollständigen Überlagerung zentraler und dezentraler Entscheidungsarenen resultieren können. Mehrebenenregulierung schließt damit zum einen die Festsetzung von Mindeststandards und den daraus mitunter resultierenden Wettbewerb zwischen den Politikebenen, zum anderen die Entstehung von vertikalen Verhandlungssystemen ein, die Akteure beider Politikebenen umfassen. Mehrebenenregulierung ist weder im dualen Föderalismus, für den die klare Aufteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Einzelstaaten charakteristisch ist, noch im zentralisierten Föderalismus, bei dem die hierarchische Koordination der Politikebenen vorherrscht, zu erwarten. Eher ist mit diesem Regulierungstyp unter den Bedingungen des kooperativen Föderalismus zu rechnen, der sich in den USA in den dreißiger Jahren im Zuge des *New Deal* entwickelte (Rose-Ackerman 1981: 162). Daneben kann es bei Devolution zu Mehrebenenregulierung kommen, wenn das Ausmaß zentralstaatlicher Intervention bewusst reduziert wird und den Einzelstaaten größere Handlungsspielräume gewährt werden.

Bei Mehrebenenregulierung nehmen beide Entscheidungsebenen prinzipiell gleichberechtigte Funktionen wahr, d.h. nur bei diesem Regulierungstyp können sich interdependente und symmetrische Beziehungen zwischen den Entscheidungsebenen und den Akteuren der beiden Ebenen ausbilden. Da weder die einzelstaatliche noch die zentralstaatliche Politikebene ihrer Entscheidungsbefugnisse beraubt werden, bestehen weitaus bessere Voraussetzungen für die Entstehung und Verbreitung von Politikinnovationen. Dies ist gerade in der Umweltpolitik von besonderer Bedeutung, da technologische Innovationen hier ein ungleich stärkeres Gewicht haben als in anderen Politikfeldern und der kontinuierlichen Anpassung der Politik an die neuesten technologischen Entwicklungen so am besten Rechnung getragen wird. Daraus folgt, dass sich nicht nur die rein hierarchische Koordination, sondern auch die reine Selbstkoordination restriktiv auf Politikinnovationen auswirken kann, während eine geeignete Kombination institutioneller Arrangements bessere Politikergebnisse verspricht.

Während dezentrale Regulierung mit der Selbstkoordination der Einzelstaaten einhergeht und zentrale Regulierung die hierarchische Koordination durch den Bund mit sich bringt, kommen bei Mehrebenenregulierung kombinierte Formen zur Anwendung, die Elemente des Wettbewerbs wie der Hierar-

chie umfassen. Weitgehende Dezentralisierung, bei der die Politikintegration ganz der Selbstkoordination der Einzelstaaten überlassen bleibt, ist kein empfehlenswerter Ansatz, da der Koordinationsaufwand beträchtlich ist – ganz abgesehen davon, dass der bei sozialregulativer Politik mögliche Deregulierungswettbewerb zu suboptimalen Lösungen führen kann. Wird diese Form der Vereinheitlichung der Politik in föderalen Systemen angewandt, so werden die Vorteile, die aus der Gleichzeitigkeit von zwei interdependenten Entscheidungsebenen resultieren können, preisgegeben, da der übergeordneten Politikebene nur noch marginale Bedeutung zukommt und Entscheidungen ausschließlich auf der dezentralen Ebene fallen. Ähnliche Ergebnisse sind bei der weitgehenden Zentralisierung der Kompetenzen zu befürchten, da nicht nur Implementationsdefizite auftreten, sondern auch Politikinnovationen in den Einzelstaaten von vornherein blockiert werden. Das System geht dann, bedingt durch die Einschränkung der einzelstaatlichen Handlungsspielräume, in ein unitarisches System über. Die wohl wichtigste Form der Kombination hierarchischer Elemente mit dem Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten stellt die Festsetzung von Mindeststandards dar, die von den Einzelstaaten verschärft werden können. Durch dieses institutionelle Arrangement ist es einerseits möglich, einen Deregulierungswettbewerb von Anfang an zu vermeiden. Andererseits wird der Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten dadurch keineswegs unterbunden, sondern lediglich auf die Konkurrenz der Vorreiter limitiert, die die vom Bund geforderten Maßnahmen für unzureichend halten.

In verbundenen Entscheidungsarenen kann, falls die vorhandenen Entscheidungsspielräume von den innovativen Einzelstaaten genutzt werden, sogar der Fall eintreten, dass deren Standards unmittelbar mit den nationalen Mindeststandards konkurrieren. Dies hat zur Folge, dass die formell-hierarchischen Strukturen nicht mehr als solche erkennbar sind, m.a.W. das Mehrebenensystem mutiert zu einem dynamischen Nebeneinander von zwei oder nur wenigen Entscheidungsarenen. Dies zeigt der Fall der Festsetzung der Kfz-Emissionsstandards in den USA und in Kalifornien, da durch die im *Clean Air Act* vorgesehene Wahlmöglichkeit zwischen den nationalen und den kalifornischen Standards der regulative Wettbewerb zwischen den Politikebenen sogar institutionalisiert wurde. Aus dem Vergleich der Regulierungstätigkeit in Kalifornien und auf nationaler Ebene kann auf eine simultane Entwicklung in den beiden relevanten Entscheidungsarenen geschlossen werden. In diesem Fall kam es innerhalb kurzer Zeiträume zu Innovationsschüben, die durch das Nebeneinander von zwei interdependenten Entscheidungsarenen eine zusätzliche Dynamisierung erfuhren, d.h. auf lange Phasen der Stabilität folgten kurze Phasen des Wandels, aber auf beiden Ebenen relativ gleichzeitig.

Die Verbindung und Überlagerung von Entscheidungsarenen, die offenbar erhebliche Auswirkungen auf die Innovationsdynamik des Mehrebenensystems haben, ist von der Existenz zentraler Akteure abhängig, die in der Lage sind, sich in allen relevanten Politikarenen unmittelbar in den Regulierungsprozess einzuschalten. Ihre zentrale Stellung können sie bei Mehrebenenregulierung dazu nutzen, Entscheidungsarenen strategisch zu wählen, d.h. bei Bedarf zwischen diesen zu wechseln.³⁰ Da bei Mehrebenenregulierung Interdependenzen zwischen den Entscheidungen auftreten, die in den verschiedenen Politikarenen gefällt werden, haben die Strategien der zentralen Akteure unmittelbare Wirkungen auf die Abfolge der Entscheidungen und damit auf die materielle Politik. Im Rahmen von Verhandlungen, die sich auf Entscheidungen auf einer anderen Politikebene auswirken, kann es sogar zu Tauschprozessen kommen, bei denen versucht wird, durch Koppelgeschäfte (*issue linkages, package deals*) den Verhandlungsgegenstand auf Entscheidungen in der anderen nicht unmittelbar tangierten Politikarena zu erweitern. Um einen geglückten Versuch handelt es sich bei der Entscheidung des *California Air Resources Board* über die Einführung von Elektroautos in Kalifornien, die um einige Jahre verschoben wurde. Hier gelang es der Automobilindustrie, die nationalen Standards für konventionelle Fahrzeuge, die als Folge des schließlich erreichten Kompromisses de facto angehoben wurden, zum Verhandlungsgegenstand in Kalifornien zu machen, weil ca. 18 Prozent der kalifornischen Automobile in anderen Einzelstaaten erworben wurden. Das Nebeneinander von interdependenten Entscheidungsebenen hat jedoch nicht zwangsläufig dynamische Politikentwicklungen zur Folge, sondern kann durchaus zu Handlungsblockaden führen. Da eine Möglichkeit, solche Blockaden zu verhindern oder aufzulösen, in der Sequenzialisierung und Hierarchisierung der Entscheidungsarenen besteht (vgl. Benz 1991, 1995), ist – wie der Fall der Kfz-Emissionsstandards zeigt – hierbei sogar eine inverse Hierarchisierung denkbar, bei der die eigentliche Entscheidungsmacht der dezentralen Ebene zufällt, während die Wahlmöglichkeiten auf der nationalen Ebene zumindest de facto eingeschränkt werden. Maßgeblich ist dann allerdings eine einzige dezentrale Politikarena, und die Politikdynamik, die gerade in der Umweltpolitik besonders wichtig ist, hängt im wesentlichen von den institutionellen Arrangements auf der dezentralen Politikebene ab.

Bei Mehrebenenregulierung kann es sogar zur vollständigen Überlagerung der beiden Entscheidungsarenen kommen, wenn diese in ein einziges vertikales Verhandlungssystem übergehen, in das Akteure beider Ebenen eingebun-

30 Darauf verweisen auch Thomas and Hrebenar (1996: 146): „(The) integration of the American interest group system is also a product of more sophisticated group tactics. Lack of success at one level may lead a group, such as the Right-to-Life movement, to pursue its goals at another level. Or success at one level, such as that achieved by gay rights groups, may prompt the group to try to repeat its successes in other jurisdictions.“

den sind, in dem Konflikte gelöst und Kompromisse ausgehandelt werden. Zwar geht dies über die bloße Beteiligung der Einzelstaaten an den Entscheidungen des Bundes weit hinaus, da der Bund nicht mehr autonom entscheiden kann und statt dessen zwischen den Akteuren der beiden Ebenen Kompromisse ausgehandelt und vertraglich geregelt werden. Da die Entscheidungen in einem einzigen Verhandlungssystem fallen, ist mit dynamischen Politikentwicklungen allerdings nur in Ausnahmefällen zu rechnen.³¹ Intergouvernementales *policy-making* in Mehrebenensystemen kann dabei als Verhandlungsprozess, sein Ergebnis als ‚Vertrag‘ zwischen den Ebenen betrachtet werden (Majone 1996: 624).

Ein Beispiel hierfür sind die *Environmental Partnership Agreements* zwischen der *U.S. Environmental Protection Agency* und den Umweltbehörden der Einzelstaaten, durch die strategische Prioritäten und Zielsetzungen der einzelstaatlichen Umweltpolitik ausgehandelt und in Vertragsform gekleidet wurden.³² Eingeleitet wurde diese Entwicklung durch eine gemeinsame Tagung der *U.S. Environmental Protection Agency* (EPA) und der Umweltminister der Einzelstaaten im Mai 1995, auf der die Grundlagen für das *National Environmental Performance Partnership System* (NEPPS) erarbeitet wurden. Zentrale Komponenten der auf dieser Tagung beschlossenen Vereinbarung sind z.B. die stärkere Gewichtung von Umweltzielen und Umweltindikatoren, der Abschluss entsprechender Vereinbarungen zwischen der EPA und den Einzelstaaten, eine Differenzierung der Aufsichtstätigkeit der EPA und die gemeinsame Evaluation der Maßnahmen. Im Mittelpunkt standen dabei die im Rahmen einer kooperativen Implementation von Umweltgesetzen realisierbaren Kosteneinsparungen, die Erhöhung der Flexibilität der Einzelstaaten bei der Erreichung der vereinbarten Ziele und die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Festsetzung umweltpolitischer Ziele und Prioritäten. Zwar stellt dieser Ansatz eine fundamentale Veränderung der Beziehungen zwischen Bund und Einzelstaaten dar, um einen totalen Rückzug des Bundes handelt es sich aber dennoch nicht, da nicht alle Kompetenzen auf die Einzelstaaten übertragen wurden, sondern dazu übergegangen wurde, die umweltpolitischen Ziele (der Einzelstaaten) gemeinsam zu bestimmen.

31 Zur Innovationsfähigkeit von Verhandlungssystemen siehe von Prittwitz (1994: 93), der diesen einen ambivalenten Charakter im Hinblick auf Responsivität und Innovationsfähigkeit zuschreibt, da sie innovative Akteure nicht unbedingt ausschließen, jedoch zur Begrenzung auf etablierte Akteure tendieren.

32 Zur Entwicklung des *National Environmental Partnership Systems* siehe vor allem U.S. EPA (1993, 1995); Florida Center for Public Management (1995); Rombel (1995); Hagevik (1995, 1996); Green Mountain Institute (1996); Kraft und Scheberle (1998: 137); zum Stand der Umsetzung siehe auch <http://www.sso.org/ecos/nepps>.

Die genannten Varianten der Mehrebenenregulierung können die Folge einer partiellen Zentralisierung von Staatsaufgaben sein, die zuvor ausschließlich in die Zuständigkeit der Einzelstaaten fielen (Transformation von dezentraler Regulierung in Mehrebenenregulierung). Dabei entsteht zunächst eine zusätzliche Entscheidungsarena auf der Bundesebene, und anschließend kommt es zur Verbindung und (partiellen) Überlagerung nationaler und einzelstaatlicher Politikarenen. In der Übergangsphase von der dezentralen zur zentralen Regulierung können sich vertikale Verhandlungssysteme herausbilden, weil dem Bund allmählich Kompetenzen zuwachsen, während die Einzelstaaten den neuen Anforderungen, die vom Bund an sie gestellt werden, noch sehr zurückhaltend begegnen. Eine Umsetzung der ehrgeizigen Ziele des Bundes ist oft nur möglich, wenn den Interessen der Einzelstaaten ausreichend Rechnung getragen wird.

Entstehen kann Mehrebenenregulierung daneben durch die Dezentralisierung oder Devolution völlig zentralisierter Staatsaufgaben (Transformation zentraler Regulierung in Mehrebenenregulierung), d.h. wenn ein stark zentralisiertes System wieder dezentralisiert wird und im Zuge der Devolutionspolitik Kompetenzen auf die dezentrale Ebene verlagert werden. Meist werden dabei nicht alle bundesstaatlichen Kompetenzen auf die Einzelstaaten übertragen, da Devolution nicht mit der Aufhebung bestehender Bundesgesetze verbunden ist, der Bund also weiterhin Aufsichtsfunktionen wahrnimmt. Diese Variante entspricht heute eher der Realität in den USA, da sich in den sechziger und siebziger Jahren ein Zentralisierungsschub vollzogen hatte, der fast alle Politikfelder erfasste, seit Anfang der achtziger Jahre hingegen Devolutionspolitik betrieben wird. Diese zweite Entwicklungslinie hat, solange sie nicht zur Reduktion auf dezentrale Regulierung und zum völligen Rückzug des Bundes führt, grundsätzlich positive Auswirkungen auf die Innovationsdynamik des Mehrebenensystems, da die Handlungsspielräume der Einzelstaaten erheblich erweitert und dezentrale Initiativen begünstigt werden. Entsteht Mehrebenenregulierung im Zuge der Devolutionspolitik, kann eher als bei der Transformation der dezentralen in zentrale Regulierung davon ausgegangen werden, dass sich auf der einzelstaatlichen Ebene schon entsprechende Institutionalisierungsprozesse vollzogen haben. Während die Transformation der dezentralen Regulierung in Mehrebenenregulierung in der amerikanischen Umweltpolitik relativ schnell zur völligen Zentralisierung des Mehrebenensystems führte (Totalharmonisierung), weil die Umweltpolitik Ende der sechziger Jahre in den meisten Einzelstaaten kaum institutionalisiert war, resultierte aus der Devolution des stark zentralisierten Systems nach 1980 keine völlige Verlagerung der umweltpolitischen Kompetenzen vom Bund auf die Einzelstaaten, da die Institutionalisierung auf der nationalen Ebene zu diesem Zeitpunkt bereits weit fortgeschritten war.

6. Neue institutionelle Arrangements jenseits von Hierarchie und Wettbewerb?

Im föderalistischen Mehrebenensystem der USA können also drei Regulierungstypen voneinander abgegrenzt werden: zentrale Regulierung, dezentrale Regulierung und Mehrebenenregulierung. Zentrale Regulierung, d.h. ein hierarchisch geprägtes Verhältnis zwischen den Politikebenen, dominierte in den USA zwischen 1960 und 1980, da die Handlungsspielräume der Einzelstaaten in diesem Zeitraum stark limitiert waren. Dezentrale Regulierung hingegen entspricht weitgehend den Vorstellungen des dualen Föderalismus, für den die völlige Trennung zwischen den Aufgabenbereichen der beiden Politikebenen charakteristisch ist. An diese Tradition, die vor dem *New Deal* der dreißiger Jahre weitgehend der Realität entsprach, knüpfte die Devolutionspolitik der achtziger Jahre an, die als Gegenreaktion auf die starke Zentralisierung des amerikanischen Föderalismus in den vorangegangenen Dekaden zu verstehen ist. Das Verhältnis der Einzelstaaten untereinander ist dabei durch Wettbewerb gekennzeichnet, da der Bund bei diesem Typus auf Interventionen weitgehend verzichtet.

Da rein hierarchische Koordination in föderalistischen Mehrebenensystemen zu erheblichen Implementationsdefiziten führen kann, während der Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten keineswegs garantiert, dass sich die effizienteste Lösung tatsächlich durchsetzt, sind neuartige Kombinationen der traditionellen institutionellen Arrangements erforderlich. Im amerikanischen Föderalismus sind sowohl die zentrale als auch die dezentrale Regulierung in der Realität kaum mehr anzutreffen. Das Verhältnis der Politikebenen hat sich im Zeitverlauf erheblich verändert. Dabei können zwei Varianten der Mehrebenenregulierung voneinander abgegrenzt werden: Zum einen werden hierarchische Elemente mit dem regulativen Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten kombiniert (Mindeststandards). Daraus kann ein Wettbewerb zwischen den Politikebenen resultieren, der dynamische Politikentwicklungen zur Folge hat und die Konvergenz von Politikansätzen auf einem relativ hohen Niveau begünstigt. Zum anderen vollzieht sich ein Wandel der intergouvernementalen Beziehungen, der eine Entwicklung hin zu vertikalen Verhandlungssystemen erkennen lässt. Diese beiden Varianten der Mehrebenenregulierung haben entscheidende Vorzüge gegenüber den beiden traditionellen Regulierungstypen. Während die Festsetzung von Mindeststandards, die als Basis des Wettbewerbs zwischen den Politikebenen angesehen werden kann, in den USA eine lange Tradition hat, stellt die Verlagerung der Politikentwicklung auf vertikale Verhandlungssysteme ein relativ neues Phänomen dar.

Vor dem Hintergrund der Entwicklung in den USA wird deutlich, dass bei der Kombination institutioneller Arrangements auf hierarchische Elemente, durch die die Entscheidungsfähigkeit erheblich gesteigert wird, nur schwerlich verzichtet werden kann. Dies hat mehrere Gründe: Zunächst ist anzumerken, dass durch die hierarchische Steuerung die Kapazitätsbildung auf der dezentralen Ebene stimuliert und die Fähigkeit zur Selbstkoordination gefördert wird. So wurde durch die starke Zentralisierung der amerikanischen Umweltpolitik in den siebziger Jahren der Grundstein für die erfolgreiche Devolution umweltpolitischer Aufgaben in den achtziger Jahren gelegt. Außerdem lässt sich aus der Analyse der horizontalen Verhandlungssysteme zwischen den Einzelstaaten (*compacts*) die Schlussfolgerung ziehen, dass solche Verhandlungen am ehesten zum Erfolg führen, wenn die *U.S. Environmental Protection Agency* eine Vermittlerrolle übernimmt, was man durchaus als einen Fall der ‚Selbstkoordination im Schatten der Hierarchie‘ (Scharpf) interpretieren kann. Zudem werden in den USA – anders als in der Europäischen Union – in der Regel Mindeststandards festgesetzt, die von den Einzelstaaten verschärft werden können. Vorteilhaft ist dies vor allem, weil dadurch ein Deregulierungswettbewerb verhindert und ein allgemein anerkanntes Mindestniveau selbst in den Südstaaten, die in der Umweltpolitik traditionell nachhinken, gesichert werden kann.

Gleichzeitig zeigen die neuen institutionellen Arrangements, dass Wettbewerbselemente keineswegs vernachlässigt werden sollten, weil durch rein hierarchische Steuerung, z.B. durch Totalharmonisierung, nicht nur ein ‚*race to the bottom*‘, sondern auch das in der Umweltpolitik durchaus zu beobachtende ‚*race to the top*‘ (Vogel 1997) verhindert wird. Angesichts der Tatsache, dass die Gefahr eines Deregulierungswettbewerbs zwar häufig beschworen wird, aber nur selten nachgewiesen werden kann, sollte der Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten, aber auch zwischen den Politikebenen gefördert werden. Dies betrifft erneut die Festsetzung von Mindeststandards, da dadurch ein Mindestniveau fixiert wird, das aber den Wettbewerb der Vorreiter, die schärfere Standards präferieren, nicht behindert. Daneben werden in den USA selbst bei *total federal preemption* häufig Ausnahmegenehmigungen (*waivers*) erteilt, die – trotz verbindlicher nationaler Regelungen – nicht nur den Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten stimulieren, sondern auch als Blaupause für Reformen auf der nationalen Ebene dienen können. Wie der Fall der Kfz-Standards zeigt, reicht selbst eine einzige Ausnahmeregelung, die von anderen Einzelstaaten auf freiwilliger Basis übernommen werden kann, bereits aus, um ein System von Doppelstandards zu etablieren, das zum Wettbewerb zwischen den Politikebenen und zur Politikkonvergenz auf einem relativ hohen Niveau beitragen kann.

Schließlich sind im Zuge der Neugestaltung der intergouvernementalen Beziehungen vertikale Verhandlungssysteme entstanden, die in dieser Form bislang nicht existiert haben. Zwar entwickelten sich bereits in den siebziger Jahren kooperative Beziehungen zwischen der *U.S. Environmental Protection Agency* und den einzelstaatlichen Umweltbehörden, da die deutlichen Vollzugsdefizite durch rein hierarchische Steuerung kaum beseitigt werden konnten; Verhandlungsgegenstand waren dabei aber nicht die materiellen Politikinhalte oder die umweltpolitischen Zielsetzungen, sondern zumeist nur Fragen der Implementation nationaler Regelungen. Kennzeichnend für die aktuelle Entwicklung sind zum einen die den Einzelstaaten gewährten Handlungsspielräume und die hohe Flexibilität der Regelungen (z.B. durch die Gewährung von *block grants*, die nicht an bestimmte Programme gebunden sind). Zum anderen ist eine Art Kontraktmanagement zwischen der zuständigen Bundesbehörde und den einzelstaatlichen Behörden entstanden, das sich von den intergouvernementalen Beziehungen der Vergangenheit deutlich abhebt.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Umweltpolitik im amerikanischen Mehrebenensystem heute durch eine Vielzahl neuartiger institutioneller Arrangements bestimmt wird, die sowohl der zentralen als auch der dezentralen Regulierung überlegen sind. Durch die Kombination hierarchischer Elemente mit dem Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten (Mindeststandards) wird ein Deregulierungswettbewerb von vornherein vermieden, und zudem fördert das in den USA gewählte institutionelle Design den Wettbewerb zwischen den Politikerebenen. Darüber hinaus führte der Wandel der intergouvernementalen Beziehungen zur Entstehung vertikaler Verhandlungssysteme. Die vielfältigen institutionellen Arrangements, die der amerikanische Föderalismus in den letzten Jahren hervorgebracht hat, sind der beste Beweis dafür, dass diese politische Institution kein Relikt der Vergangenheit, sondern durchaus zukunftsfähig ist.

Literatur

- Anton, Thomas 1989: American Federalism and Public Policy. How the System Works, New York: Random House.
- Baumgartner, Frank R. und Bryan D. Jones 1993: Agendas and Instability in American Politics, Chicago (IL) und London: University of Chicago Press.
- Benveniste, Guy 1991: Survival Inside Bureaucracy, in: Graham Thompson, Jennifer Frances, Rosalind Levacic und Jeremy Mitchell (Hrsg.), Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life, London u.a.: Sage, S. 141-153.
- Benz, Arthur 1991: Mehr-Ebenen-Verflechtung: Politische Prozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIFG Discussion Paper 91/1, Köln.
- Benz, Arthur 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur 1995: Verhandlungssysteme und Mehrebenen-Verflechtung im kooperativen Staat, in: Wolfgang Seibel und Arthur Benz (Hrsg.), Regierungssystem und Verwaltungspolitik, Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 83-102.
- von Beyme, Klaus 1995: Steuerung und Selbstregelung. Zur Entwicklung zweier Paradigmen, Journal für Sozialforschung 35: 197-217.
- Campbell, John L., J. Rogers Hollingworth und Leon N. Lindberg (Hrsg.) 1991: Governance of the American Economy, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Chisholm, Donald 1989: Coordination Without Hierarchy. Informal Structures in Multi-organizational Systems, Berkeley (CA) u.a.: University of California Press.
- Cushman, John H. 1997: Deadline Nears for States to Develop Antismog Plans, New York Times vom 16. März 1997.
- Dowding, Keith und Desmond King 1995: Introduction, in: dies. (Hrsg.), Preferences, Institutions, and Rational Choice, Oxford: Clarendon Press, S. 1-19.
- Dye, Thomas R. 1990: American Federalism. Competition Among Governments, Lexington (MA) und Toronto: Lexington Books.
- Engdahl, David E. 1987: Constitutional Federalism, 2. Aufl., St. Paul (MN): West Publishing.
- Florida Center for Public Management 1995: Prospective Indicators for State Use in Performance Agreements (in Consultation with Environmental Council of the States and the U.S. Environmental Protection Agency), Florida State University.
- Gehring, Thomas 1994: Dynamic International Regimes. Institutions for International Environmental Governance, Frankfurt a.M. u.a.: Lang.
- Gehring, Thomas 1995: Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und internationale Regime, Politische Vierteljahresschrift 36: 197-219.
- Green Mountain Institute 1996: State Environmental Indicator Activity, Ms.
- Hagevik, George 1995: A New Way to Protect the Environment, State Legislatures 21(6): 28-31.
- Hagevik, George 1996: Environmental Performance Partnership, NCSL Legisbrief 4, Nr. 42, Denver (CO) und Washington D.C.: National Conference of State Legislatures.
- Hall, Peter A. und Rosemary C.R. Taylor 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, Political Studies 44: 936-957.

- Hanson, Russell L. 1999: Intergovernmental Relations, in: Virginia Gray, Russell L. Hanson und Herbert Jacob (Hrsg.), *Politics in the American States. A Comparative Analysis*, 7. Aufl., Washington D.C.: CQ Press, S. 32-65.
- Hollingworth, J. Rogers und Leon N. Lindberg 1985: The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behavior, in: Wolfgang Streeck und Philippe C. Schmitter, *Private Interest Government. Beyond Market and State*, London u.a.: Sage, S. 221-254.
- Jänicke, Martin 1987: *Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft*, 2. Aufl., München und Zürich: Piper.
- Jarass, Hans-D. 1993: Strukturelemente des amerikanischen Umweltrechts im Vergleich, *Natur und Recht* 15: 49-54.
- Katz, Ellis 1994: Cooperative – Dual – Competitive Federalism. The Pros and Cons of Model Building, in: Franz Greß, Detlef Fechtner und Matthias Hannes (Hrsg.), *The American Federal System. Federal Balance in Comparative Perspective*, Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang, S. 91-103.
- Kenis, Patrick und Volker Schneider (Hrsg.) 1996: *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt a.M. und New York: Campus.
- Kern, Kristine 1997: Die Entwicklung des Föderalismus in den USA. Zentralisierung und Devolution in einem Mehrebenensystem, *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 3: 171-196.
- Kern, Kristine 2000: Die Diffusion von Politikinnovationen. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA, Opladen: Leske + Budrich.
- Kooiman, Jan (Hrsg.) 1993: *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, London: Sage.
- Kraft, Michael E. und Denise Scheberle 1998: Environmental Federalism at Decade's End. New Approaches and Strategies, *Publius* 28: 131-146.
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven (CT) und London: Yale University Press.
- Lord, William B. und Douglas S. Kenney 1993: Resolving Interstate Water Conflicts: The Compact Approach, *Intergovernmental Perspective* 19(4): 19-23.
- Mahtesian, Charles 1994: Romancing the Smokestack, *Governing* 8(11): 36-40.
- Majone, Giandomenico 1991: Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States, *Journal of Public Policy* 11: 79-106.
- Majone, Giandomenico 1993: Mutual Recognition in Federal Type Systems, European University Institute, EUI Working Paper, SPS Nr. 93/1, Badia Fiesolana, San Domenico (FI).
- Majone, Giandomenico 1996: Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions, in: Robert E. Goodin und Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford und London: Oxford University Press, S. 610-627.
- March, James G. (unter Mitarbeit von Chip Heath) 1994: *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*, New York u.a.: Free Press.
- March, James G. und Johan P. Olsen 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review* 78: 734-749.
- March, James G. und Johan P. Olsen 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York u.a.: Free Press.
- March, James G. und Johan P. Olsen 1995: *Democratic Governance*, New York u.a.: Free Press.

- Mayntz, Renate 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1, Baden-Baden: Nomos, S. 89-110.
- Mayntz, Renate 1990: Entscheidungsprozesse bei der Entwicklung von Umweltstandards, *Die Verwaltung* 23: 137-151.
- Mayntz, Renate 1995: Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart, in: Karlheinz Bentele, Bernd Reissert und Ronald Schettkat (Hrsg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*. Fritz W. Scharpf. Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt a.M. und New York: Campus, S. 131-144.
- Mayntz, Renate 1998: *New Challenges to Governance Theory*, European University Institute, Robert Schuman Centre, Jean Monnet Chair Papers 50, Badia Fiesolana, San Domenico (FI).
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M. und New York: Campus, S. 9-38.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf 1995a: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M. und New York: Campus, S. 39-72.
- Mayntz, Renate und Volker Schneider 1995: Die Entwicklung technischer Infrastruktursysteme zwischen Steuerung und Selbstorganisation, in: Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M. und New York: Campus, S. 73-100.
- Nice, David 1987: *Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations*, New York: St. Martin's Press.
- Ostrom, Elinor 1990: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Ouchi, William G. 1980: Markets, Bureaucracies, and Clans, *Administrative Science Quarterly* 25: 129-141.
- Patton, Vickie L. 1996: A Balanced Partnership, *Environmental Forum* 13(3): 16-22.
- Peters, B. Guy 1993: Alternative Modelle des Policy-Prozesses: Die Sicht ‚von unten‘ und die Sicht ‚von oben‘, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 289-303.
- Peters, B. Guy 1998: *Globalization, Institutions and Governance*, European University Institute, Robert Schuman Centre, Jean Monnet Chair Papers 51, Badia Fiesolana, San Domenico (FI).
- Pierson, Paul 1997: Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics, European University Institute, Robert Schuman Centre, Jean Monnet Chair Papers 44, Badia Fiesolana, San Domenico (FI).
- Pierson, Paul 1998: Not Just What, But *When*: Issues of Timing in Comparative Politics, Annual Meetings of the American Political Science Association, Boston (MA).
- Pierson, Paul und Theda Skocpol 1999: Why History Matters, Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association 10(1): 29-31.
- von Prittwitz, Volker (unter Mitarbeit von Kai Wegrich, Stefan Bratzel und Sebastian Oberthür) 1994: *Politikanalyse*, Opladen: Leske + Budrich.
- Rhodes, R.A.W. 1996: The New Governance: Governing Without Government, *Political Studies* 44: 652-667.

- Ringquist, Evan J. 1993: *Environmental Protection at the State Level. Politics and Progress in Controlling Pollution*, Armonk (NY) und London: M.E. Sharpe.
- Rombel, Adam J. 1995: *Toward a New System of Environmental Protection*, *Environmental Communique of the States* 3(1): 1-2.
- Rosenau, James N. 1992: *Governance, Order and Change in World Politics*, in: James N. Rosenau und Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press, S. 1-29.
- Rose-Ackerman, Susan 1981: *Does Federalism Matter? Political Choice in a Federal Republic*, *Journal of Political Economy* 89: 152-165.
- Sabatier, Paul A. 1986: *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*, *Journal of Public Policy* 6: 21-48.
- Scharpf, Fritz W. 1985: *Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, *Politische Vierteljahresschrift* 26: 323-356.
- Scharpf, Fritz W. 1993: *Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 57-83.
- Scharpf, Fritz W. 1996: *Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt*, in: Thomas Ellwein, Dieter Grimm, Joachim Jens Hesse und Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 8, Baden-Baden: Nomos, S. 351-377.
- Scharpf, Fritz W. 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt a.M. und New York: Campus.
- Schmidt, Susanne K. und Raymund Werle 1992: *The Development of Compatibility Standards in Telecommunications: Conceptual Framework and Theoretical Perspective*, in : Meinolf Dierkes und Ute Hoffmann (Hrsg.), *New Technology at the Outset. Social Forces in the Shaping of Technological Innovations*, Frankfurt a.M. und New York: Campus, S. 301-326.
- Stoker, Gerry 1998: *Governance as Theory: Five Propositions*, *International Social Science Journal* 155: 17-28.
- Streeck, Wolfgang und Philippe C. Schmitter (Hrsg.) 1985: *Private Interest Government. Beyond Market and State*, London u.a.: Sage.
- Streeck, Wolfgang und Philippe C. Schmitter 1985a: *Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung*, *Journal für Sozialforschung* 25: 133-157.
- Thelen, Kathleen und Sven Steinmo 1992: *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, in: Sven Steinmo, Kathleen Thelen und Frank Longstreth (Hrsg.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge (MA) u.a.: Cambridge University Press, S. 1-32.
- Thomas, Clive S. und Ronald J. Hrebendar 1996: *Interest Groups in the States*, in: Virginia Gray and Herbert Jacob (Hrsg.), *Politics in the American States. A Comparative Analysis*, 6. Aufl., Washington D.C.: CQ Press, S. 122-158.
- Tibout, Charles M. 1956: *A Pure Theory of Local Expenditures*, *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- Ulrich, Günter 1994: *Politische Steuerung. Staatliche Intervention aus systemtheoretischer Sicht*, Opladen: Leske + Budrich.
- U.S. Environmental Protection Agency 1993: *Report of the Task Force to Enhance State Capacity. Strengthening Environmental Management in the United States*, Washington D.C.

- U.S. Environmental Protection Agency 1995: National Environmental Performance Partnership Systems. Framework for Partnership between the U.S. Environmental Protection Agency and the States, Washington D.C.
- Vogel, David 1995: Trading Up. Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy, Cambridge (MA) und London: Cambridge University Press.
- Vogel, David 1997: Trading Up and Governing Across: Transnational Governance and Environmental Protection, *Journal of European Public Policy* 4: 556-571.
- Weale, Albert 1994: Environmental Protection. The Four Freedoms and Competition Among Rules, in: Michael Faure, John Vervaele und Albert Weale (Hrsg.), *Environmental Standards in the European Union in an Interdisciplinary Framework*, Antwerpen und Appeldoorn: Maklu, S. 73-89.
- Wildavsky, Aaron 1987: Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation, *American Political Science Review* 81: 3-22.
- Willke, Helmut 1995: *Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme*, Stuttgart und Jena: Gustav Fischer Verlag.
- Windelberg, Jens 1989: Regionale Umweltpolitik in den USA. Das Beispiel der Chesapeake Bay, *Raumforschung und Raumordnung* 47: 364-370.
- Young, Oran R. 1994: *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca und London: Cornell University Press.
- Young, Oran R. (Hrsg.) 1997: *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge (MA) und London: MIT Press.