

## Vergleichende Politikwissenschaft im Kontext der Mehrebenenanalyse

Michèle Knodt • Michael Stoiber

**Zusammenfassung** Mit dem Phänomen der Mehrebenensysteme hielt ein neuer Typus politischer Systeme Einzug in die Begriffswelt der Politikwissenschaft und damit auch in den Fokus der Vergleichenden Politikwissenschaft. Dieser Artikel bietet einen Zugriff im Sinne einer *comparative politics* aus vier Sichtweisen: der vergleichenden Föderalismusforschung, dem Vergleich regionaler Zusammenschlüsse, der EU als Mehrebenensystem „sui generis“ und der vergleichenden Analyse der Europäisierungsprozesse. Am Beispiel der „Offenen Methode der Koordinierung“ (OMK) wird dazu ein eigenes Analyseraster entwickelt, um Europäisierungsphänomene in unterschiedlichen Mitgliedstaaten und Politikfeldern zu vergleichen. Damit lenken wir den Blick weg von den Versuchen, die *polity* der EU allein mit Hilfe der gängigen Typologien zu untersuchen hin auf die *politics*-Dimension, die zusammen mit der *polity*- und der *policy*-Dimension eine ganze Fülle von Vergleichsmöglichkeiten bietet.

**Abstract** The phenomenon of multilevel systems as a new type of political systems has recently entered the terminology of political science and is now a focal point of interest in comparative politics. We provide a comparative politics approach from four analytical perspectives: comparative research on federalism, comparing the “new regionalism”, the EU as a multilevel system “sui generis”, and the comparative analysis of the process of Europeanization. We present a framework for the analysis of the “open method of co-ordination” (OMC) in order to compare the effects of Europeanization in different member states and policy areas. We thus shift our focus away from attempts to analyse

---

M. Knodt (✉)

Professorin für Vergleichende Analyse politischer Systeme und Integrationsforschung, Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt, Residenzschloss, 64283 Darmstadt, email: knodt@pg.tu-darmstadt.de

M. Stoiber

Vertretungsprofessur Vergleich politischer Systeme, Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt, Residenzschloss, 64283 Darmstadt, email: mstoiber@pg.tu-darmstadt.de

the EU polity based on common typologies alone to the dimension of politics, which, together with the polity and policy dimensions, provides abundant opportunities for comparative analyses.

**Keywords** Mehrebenensystem · EU · Politisches System · Multilevel governance · Föderalismus · Comparative politics · New regionalism · Regionale Zusammenschlüsse · Europäisierung · Offene Methode der Koordinierung (OMK)

## 1. Einleitung

Mit dem Phänomen der Mehrebenensysteme (vgl. Benz 2004) hielt seit den 1990er-Jahren ein neuer Typus politischer Systeme Einzug in die Begriffswelt der Politikwissenschaft und damit auch in den Fokus der Vergleichenden Politikwissenschaft.<sup>1</sup> Die Literatur zu Mehrebenensystemen – und hier natürlich insbesondere zur EU – ist nahezu unüberschaubar. Im engeren Sinn konzentriert sich die Forschung unter dem Label *multilevel governance* dabei auf Probleme der Steuerung und Koordinierung von Mehrebenensystemen. Wir möchten mit diesem Beitrag jedoch einen systematischen Überblick aus dem Blickwinkel der Vergleichenden Politikwissenschaft – oder besser der *comparative politics* – liefern. Wir werden aufzeigen, wo und wie eine vergleichende Perspektive bei der Analyse von Mehrebenensystemen besondere Erkenntnisgewinne verspricht.

Dazu werden wir zunächst unser Verständnis vom Mehrebenensystem als besonderen Typus eines politischen Systems einführen. Den Zugriff der Vergleichenden Politikwissenschaft verstehen wir dabei in der Tradition der *comparative politics*, bei der neben den Strukturen der politischen Systeme insbesondere die Interaktion von Akteuren im Analysefokus stehen. Aus dieser Sichtweise ergeben sich für uns vier unterschiedliche, komparative Blickwinkel auf Mehrebenensysteme. Traditioneller Weise stellt die vergleichende Föderalismusforschung das erste Forschungsfeld dar, in der Föderalstaaten als Mehrebenensysteme in ihrer Entstehung, Entwicklung und Funktionsweise analysiert werden. Zweitens können die EU und andere sich aus mehreren Nationalstaaten zusammensetzende regionale Zusammenschlüsse (ASEAN, AU, etc.) als Mehrebenensysteme unter den gleichen Kriterien wie Föderalstaaten miteinander verglichen werden. Der weitaus größte Anteil der Mehrebenenliteratur fällt dabei sicherlich auf die EU, so dass drittens eine spezifische Fragestellung zunächst die Analyse dieses politischen Systems ist, wobei die Forschung mit der Charakterisierung der EU als ein System „sui generis“ (Jachtenfuchs 1997) zu einer Klassifizierung gefunden zu haben scheint. In der Analyse der EU als Mehrebenensystem ergibt sich viertens aus vergleichender Perspektive der größte Erkenntnisgewinn durch den integrations induzierten Prozess der Europäisierung. Dieser zielt auf Auswirkungen auf die untere Ebene der Mitgliedsstaaten und deren Untereinheiten ab (vgl. *pars pro toto* Ladrech 1994; Börzel 1999; Radaelli 2000). Um die vergleichende Forschung rund um diesen Begriff fassbarer zu machen, werden wir die umfangreiche Literatur anhand von drei Kriterien gliedern: Welche Politik-Dimension, welche Phase des Politikprozesses und welche Institutionen

<sup>1</sup> Der Begriff des Mehrebenensystems wird in den Sozialwissenschaften auch breiter angewandt, insbesondere in der formalen Modellbildung (vgl. Huinink 1989) und als Analysemethode (vgl. Langer 2004).

und Akteure sind Gegenstand der jeweiligen Analyse? Als vielversprechender, neuer Bereich der Europäisierung wird abschließend die „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK) betrachtet. Aufbauend auf dieser Unterscheidung werden wir den Forschungsstand skizzieren und für die Analyse der OMK ein Analyseraster vorschlagen. Wir schließen mit einigen Herausforderungen und Chancen, die sich für die zukünftige vergleichende Analyse von Mehrebenensystemen ergeben.

## 2. Der Vergleich von Mehrebenensystemen

### 2.1 Eine begriffliche Annäherung: Vergleichende Politikwissenschaft und Mehrebenensysteme

Bevor wir unser Verständnis von Mehrebenensystemen darlegen, möchten wir unseren theoretischen Blickwinkel – den vergleichenden Zugriff – verdeutlichen. Das Vergleichen ist eine Grunddisziplin einer jeden Wissenschaft (Abromeit und Stoiber 2006: 17), so dass auch in der Politikwissenschaft in seiner ganzen Breite der Subdisziplinen verglichen wird. Wir verstehen Vergleichende Politikwissenschaft jedoch explizit in der Tradition der *comparative politics* bzw. der vergleichenden Analyse politischer Systeme.<sup>2</sup> Im Fokus unseres Zugriffs stehen also sowohl die Institutionen und Strukturen politischer Systeme (*polity*-Dimension) als auch die Prozesse und Interaktionsmuster der an den Prozessen beteiligten Akteure (*politics*-Dimension). Im Kern dieser Prozesse steht letztlich das Zustandekommen und Umsetzen kollektiver Entscheidungen, die für das jeweilige politische System bindend sind. Damit rücken auch die Inhalte (*policies*) in den Analysebereich, insbesondere dann, wenn sie maßgeblichen Einfluss auf die Prozesse z.B. in Form der Akteurskonstellationen und Interaktionsmuster haben (vgl. schon Lowi 1964).

Folglich begreifen wir Mehrebenensysteme zuallererst als politische Systeme, deren Kernfunktion es ist, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen. Begrifflich schließen wir an Benz (2004) an, dessen erstes Erfordernis an ein Mehrebenensystem das territoriale Organisationsprinzip ist (Benz 2004: 126). Im Zentrum der Analysen von Mehrebenensystemen stehen Steuerungs- und Koordinationsprozesse, die aufgrund der Verflechtung zwischen den einzelnen Ebenen, d.h. sowohl vertikal als auch horizontal, notwendig werden und die durch Verhandlungen als primären Koordinationsmodus gekennzeichnet sind. Dabei entsteht eine Wechselwirkung zwischen den Ebenen, so dass sich die Politikprozesse zwischen den Ebenen wiederum auf die Strukturen und Prozesse innerhalb der Ebenen auswirken. Das in der Europaforschung in den 1990er Jahren *multilevel governance* genannte Phänomen (vgl. Marks 1993; Hooghe 1996) ist älter als der Begriff selbst, denn schon die Föderalismusforschung hat sich in der Analyse moderner Bundesstaaten dem Problem der Verflechtung zwischen den Ebenen angenommen. In diesem Verständnis sind Mehr-ebenensysteme an staatliche Organisationsstrukturen gebunden (vgl. Benz 2004: 126), so dass der *multilevel governance* Ansatz damit die Europäische Union als eigenständigen politischen Ordnungsrahmen und nicht mehr als nur intergouvernementales Verhandlungsregime betrachtet (vgl. Knodt und Große Hüttmann

<sup>2</sup> Zum Begriff und zur Abgrenzung eines politischen Systems vgl. Abromeit und Stoiber 2006: 20–24.

2006: 225). Mit der Mehrebenen-Perspektive verbunden ist die implizite Erweiterung der Akteurskonstellationen um private Akteure. Somit wird die intergouvernementalistischen Ansätzen inhärente „Staatszentriertheit“, also die Heraushebung staatlicher Akteure und ihrer Präferenzen für die Entwicklung des Integrationsprozesses, relativiert (vgl. ebenda: 226; Benz 2004: 130). In unser Verständnis von Mehrebenensystemen ist diese Ausweitung integriert, solange die politischen Prozesse im interdependenten und interpenetrierten Mehrebenensystem zu kollektiv verbindlichen Entscheidungen für die jeweiligen Systeme führen. In der neueren Forschung zu Mehrebenensystemen rücken somit sowohl aufgrund des dominanten Interaktionsmusters der kollektiven Politikgestaltung als auch der besonderen Akteurskonstellationen Fragen nach Effektivität und Legitimität der Prozesse in den Fokus der Analysen (vgl. Benz und Papadopoulos 2006).

## 2.2 Der Vergleich von Mehrebenensystemen: Forschungsfelder und Vergleichskriterien

Im folgenden skizzieren wir fünf Forschungsfelder, in denen vergleichende Analysen im Rahmen der Mehrebenenthematik vorzufinden sind: Die vergleichende Föderalismusforschung, der Vergleich von regionalen Zusammenschlüssen, die Charakterisierung der EU als spezifisches politisches System, die vergleichende Analyse der Auswirkungen der Europäisierung auf die unteren Ebenen der EU und als spezielles neues Feld die OMK.

- 1) Klassischerweise orientierte sich der Föderalismusvergleich zunächst an der institutionellen Ausgestaltung des Föderalismus und seiner Funktionsweise in unterschiedlichen Ländern (vgl. Elazar 1987). Als erstes Forschungsfeld aus Sicht der Mehrebenenlogik wird im Anschluss an Benz (2004: 127) die vergleichende Analyse von Föderalstaaten identifiziert, die sich den spezifischen Problemen widmet, die sich aus der Politikverflechtung ergeben. Dass diese nicht ein allein deutsches Phänomen ist, zeigt die amerikanische Diskussion um die dortigen „intergovernmental relations“ (vgl. Wright 1988).
- 2) Über Föderalstaaten hinaus gibt es noch weitere Mehrebenensysteme. Insbesondere durch die Europäische Integration gesellte sich mit der EG/der EU ein Gebilde hinzu, das inzwischen im Mittelpunkt der Mehrebenendiskussion steht. Doch ist die EU nicht der einzige regionale Zusammenschluss von Staaten. Das Phänomen des „new regionalism“ (vgl. Väyrynen 2003) brachte inzwischen die unterschiedlichsten politischen und wirtschaftlichen Gebilde wie z.B. die Afrikanische Union (AU), ASEAN, MERCOSUR oder NAFTA hervor. In der Regel widmet sich die Forschung der Entstehung, Funktionsweise und globalen Rolle eines bestimmten Zusammenschlusses. Des gibt aber auch explizit vergleichende Studien dieser Mehrebenensysteme.
- 3) Der EG/EU wurde und wird in der Forschung sicherlich die größte Aufmerksamkeit entgegengebracht. Das besondere Mehrebenensystem wurde auch schon explizit als Herausforderung für die *comparative politics* herausgedeutet (Hix 1994). Die Charakterisierung und Einordnung dieses politischen Systems in bestehende Konzepte und Typologien steht für ein idealtypisches Vorgehen der Vergleichenden Regierungslehre. Wie nah kommt das spezifische politische System der EU z.B. dem Idealtyp X oder Y? Ein Strang der Diskussion orientiert sich daher an der Frage, inwieweit die EU als ein föderales System zu bezeichnen ist (vgl. McKay 2001). Der *mainstream* der Forschung geht inzwischen jedoch davon aus, dass es sich bei der EU nicht um einen

Föderalstaat, aber auch nicht um ein internationales Regime oder einen Staatenbund, sondern ein System „*sui generis*“ (vgl. Jachtenfuchs 1997) handelt. Der Fokus dieser Forschung liegt dementsprechend sowohl auf den spezifischen teilweise einzigartigen institutionellen Arrangements als auch auf deren Funktionsweise als Mehrebenensystem und öffnet Möglichkeiten des Vergleichs jenseits der *polity*-Dimension.

- 4) Innerhalb des europäischen Mehrebenensystems führt das Phänomen der „Europäisierung“ für den Vergleich zu besonders interessanten Analyse-Möglichkeiten. Die häufige fast schon modische Nutzung des Begriffs der Europäisierung ist nicht unproblematisch, und die genaue Bedeutung bleibt häufig unklar. Einerseits wird damit das Entstehen und die Entwicklung von *governance*-Strukturen auf europäischer Ebene verstanden (Risse et al. 2001: 3). Doch aus vergleichender Perspektive sind andererseits die Rückwirkungen der Europäisierung auf die Nationalstaaten und sub-staatliche Einheiten von Interesse,<sup>3</sup> da sich unter diesem Blickwinkel die Anzahl der Fälle erhöht. Durch die Osterweiterung ist das „n“ noch weiter gewachsen, wodurch nun unter methodischen Gesichtspunkten die Analysemöglichkeiten durch eine Nutzung quantitativer Ansätze weiter ansteigen.

Da das Forschungsfeld der Europäisierung ein besonders weites ist (vgl. Axt et al. 2007), präsentieren wir einen analytischen Rahmen zur Einordnung der komparativen Forschung. Wir möchten unsere Systematisierung an drei unterschiedlichen Dimensionen festmachen: Den analysierten Politikdimensionen (*polity* – *politics* – *policy*), den Phasen im Politikzyklus (Vorbereitung, Entscheidung, Implementation) sowie den involvierten Institutionen und Akteuren. Mit der Dimension der Phasen im Politikprozess wird die Frage nach einer top-down- oder bottom-up-Perspektive (Radaelli 2004: 4) obsolet, da beide in den unterschiedlichen Phasen verschmelzen können (vgl. Lodge 2006). Vergleichende Studien können methodisch hinsichtlich ihres Erkenntnisziels (Deskription – Typologie – Erklärung/Hypothesentest – Evaluation), der Anzahl der Fälle und damit verbunden der Untersuchungsmethode eingeordnet werden (vgl. Abromeit und Stoiber 2006: 43). Das klassische Untersuchungsdesign von Europäisierungsstudien ist dabei erklärend bzw. Hypothesen testend und geht davon aus, dass auf der nationalen Ebene die abhängigen Variablen angesiedelt und die erklärenden unabhängigen Variablen europäisch sind (vgl. Radaelli 2004: 4; Axt et al. 2007: 138). Manchmal ist dieses Vorgehen auch mit einer Typenbildung verbunden. Bei diesen Fällen handelt es sich in der Regel um die einzelnen Mitgliedsländer oder substaatliche Einheiten. Alternativ kann ein Vergleich auch innerhalb eines Landes über verschiedene Politikfelder als Fälle angelegt sein.

- 5) Nachdem der Zenit der allgemeinen Europäisierungs-Debatte vielleicht überschritten ist, eröffnet ein neues Phänomen auf europäischer Ebene neue Analysenmöglichkeiten. Die OMK (zur Methode vgl. Behning 2004) ist in ihrer Anlage als weiches Steuerungselement, das größere nationalstaatliche Varianzen ermöglicht, wie geschaffen für eine komparative Herangehensweise. Wir stellen hierfür ein eigenes Analyseraster vor, um der zentralen Konvergenz-Hypothese näher auf den Grund gehen zu können.

<sup>3</sup> Dieses Verständnis des Europäisierungsbegriffs wie er von Ladrech (1994), Börzel (1999) und v.a. von Radaelli (2000, 2004) geprägt wurde, kann inzwischen als *mainstream* gelten.

### 3. Aktuelle Forschungsperspektiven

#### 3.1 Die Vergleichende Föderalismusforschung

Gerade aus deutscher Perspektive mag es verwunderlich sein, dass explizit vergleichende Studien, die über eine rein typologisierende Einordnung föderaler Systeme à la Trenn- vs. Verbundföderalismus hinausgehen, in der Föderalismusforschung eher die Ausnahme sind. In seiner neuesten, umfassenden Analyse kommt Burgess (2006) hinsichtlich der theoretischen und normativen Grundlagen des Föderalismus in typologischer Hinsicht zu einem Schluss, der in diesem Bereich als eine These zukünftiger Forschung dienen kann: es kommt zu einer Angleichung der kontinental-europäischen und anglo-amerikanischen föderalistischen Traditionen.

Elazar (1987) kann in der „klassischen“ Föderalismus-Literatur als eine Ausnahme gelten, da er sich neben der typischen Unterscheidung anhand der institutionellen Arrangements auch an den Vergleich der Politikprozesse wagt. Er berücksichtigt dabei implizit die von Benz (2004) als zentrales Merkmal eines Mehrebenensystems genannte Politikverflechtung. Als Lösung der spezifischen Probleme, welche die Komplexität föderaler Systeme im Politikprozess generiert, sieht er die Bewegung hin zu kollegialen Politikentscheidungen und der Einrichtung von spezialisierten *private-public* Körperschaften (Elazar 1987: 207). Damit verweist er schon früh und im Grunde richtungweisend für die vergleichende Föderalismusforschung auf zwei zentrale Definitionsmerkmale von Mehrebenensystemen: Verhandlungen als Koordinationsmechanismus und die Inklusion privater Akteure.

Für den vergleichenden Zugriff auf den Föderalismus konstatiert Benz insgesamt, dass „diese Art der Forschung erheblichen konzeptionellen Problemen“ (2002: 12) unterliege. Burgess bietet dazu fünf „conceptual lenses“ (Burgess 2006: 160), anhand derer signifikante Gemeinsamkeiten und Unterschiede föderaler Systeme herausgearbeitet werden können: neben klassischen Kriterien (institutionellen Strukturen, die soziologische und gesellschaftliche Basis, Verfassungsreform und Verfassungsgerichtsbarkeit) schaut er auch auf Parteien und Parteiensysteme (*politics*-Dimension) und die politische Ökonomie und erweitert damit den Fokus implizit auf die *policy*-Dimension. Denn mit der politischen Ökonomie rücken nicht nur die wirtschaftlichen Grundlagen föderaler Staaten, sondern auch die *public policies*, also der *output* föderaler Politikprozesse ins Blickfeld. Die komparativen Analysen in Benz und Lehbruch (2002) nähern sich genau den letztgenannten Teilaspekten. Erstens wird mit dem Zusammenhang zwischen föderaler Institutionenorganisation und Interessenvermittlung die *politics*-Dimension breiter diskutiert. Zweitens zeigt sich, dass die Ausgestaltung des Föderalismus sehr wohl Auswirkungen auf die Politikprozesse und -ergebnisse in unterschiedlichen Politikfeldern hat. So variiert die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates und dessen Reformen nach Föderalismustyp: In Trenn-föderalen Systemen wurde dieser sowohl später als auch weniger extensiv aufgebaut, da es der Bundesebene an Kompetenzen mangelte und die Gliedstaaten in Antizipation möglicher Wettbewerbsnachteile sehr zögerlich blieben (Obinger et al. 2005: 512f.).

Aus diesen Befunden heraus versuchen Obinger et al. (2005) Lehren für die EU zu ziehen. Damit schließen sie an eine Richtung der vergleichenden Föderalismusforschung an, die sich als speziellem Analyseobjekt der EU annimmt. Die ersten Fragen waren hier:



Inwieweit entspricht die EU dem ‚klassischen‘ Modell des Föderalismus, bzw. inwieweit entwickelt sie sich hin zu einem ‚echten‘ Föderalstaat?<sup>4</sup> Insbesondere Autoren, die den Föderalismus weniger als politisches denn als rechtliches Organisationsprinzip verstehen, sehen in der EU viele föderale Prinzipien verwirklicht. So bestehe mit den Verträgen eine geschriebene rechtliche Grundlage bezüglich der Kompetenzverteilung zwischen den beiden territorial definierten Ebenen, und mit dem EuGH existiere ein unabhängiges Schiedsgericht. Lediglich ein Kriterium, nämlich dass der Text nicht einseitig geändert werden dürfe, werde nicht gänzlich erfüllt, da die Mitgliedstaaten nach wie vor alleinige Herren der Verträge seien (vgl. Bogdanor 2003: 50).

In politikwissenschaftlichen Vergleichen, die über die rechtlichen Organisationsprinzipien hinausreichen und neben weiteren institutionellen Merkmalen die *politics*-Dimension berücksichtigen, fällt der Befund weniger Föderalismus-konform aus. So ist die nahezu vollständige Abhängigkeit der EU-Ebene von den Beiträgen der Mitgliedstaaten ebenso untypisch für ein föderales System wie die Dezentralisierung des Parteiensystems und die fehlende territoriale Identität auf EU-Ebene (McKay 2001: 142). Burgess bezeichnet die EU aufgrund der Probleme, die der empirische Fall der vergleichenden Föderalismusforschung aufgibt, als ein „intellectual puzzle because it is a conceptual enigma“ (2006: 227). Als Lösung schlägt er vor, dass die EU letztlich ein neuartiges föderales Modell darstelle, in dem föderale und konföderale Elemente mit intergouvernementalen und supranationalen Merkmalen gemischt sind (Burgess 2006).<sup>5</sup>

Wenn auch empirisch nachvollziehbar, bleibt eine solche Lösung theoretisch unbefriedigend. Viele der Probleme sind im staatszentrierten Verständnis des Föderalismus verwurzelt. Denn erst dann werden solche Kriterien wie Finanzverfassung und die Frage nach Identitäten typologisch relevant. Es ergibt sich daher der Ausweg über die Identifikation sowohl der EU als auch von Föderalstaaten als Mehrebenensysteme (vgl. Obinger et al. 2005).<sup>6</sup> Auf dieser Basis sind Vergleiche der Funktionsweise möglich, wie Benz mit seinem Vergleich der BRD mit der EU zeigt (vgl. Benz 2004). Die Charakterisierung der BRD als eng gekoppeltes und der EU als lose gekoppeltes Mehrebenensystem verweist schon auf den Analyse-Fokus, nämlich den Prozess des Zustandekommens verbindlicher Entscheidungen. Benz (2004: 143) definiert aus der *governance*-Perspektive explizit einen Bedarf an vergleichender Forschung, die politikfeldspezifisch erfolgen müsse, um die Folgen unterschiedlicher *governance*-Arrangements erfassen zu können. Er konstatiert hier aber auch nach wie vor bestehende konzeptionelle Probleme des Mehrebenen-Ansatzes (Benz 2004: 143).

Dass der Föderalismus als Organisationsprinzip dennoch nicht obsolet wird, zeigt schon Elazar (1995), der davon spricht, dass sich die Welt an der Grenze zu einem Paradigmenwechsel befinde. Der Nationalstaat werde abgelöst durch „increased interstate linkages of a constitutionalized federal character“ (Elazar 1995: 5). Damit wäre

---

<sup>4</sup> In Deutschland gab es, angeregt durch die Rede des damaligen Außenministers Joschka Fischer (2000), eine kurze wissenschaftliche Diskussion, inwieweit dessen Zukunftsvorstellungen einer Föderation, die mit Sicherungen gegen eine zu starke Unitarisierung ausgestattet werden soll, einen neuen Typus darstelle und tatsächlich als Zielvorstellung dienen können (vgl. Schneider 2000).

<sup>5</sup> Damit grenzt sich die Föderalismusforschung explizit gegen die intergouvernementale Lesart der EU von z.B. Moravcsik (1997) ab.

<sup>6</sup> Was denn die EU aus vergleichender Sicht nun ist, wird später ausführlicher diskutiert.

die EU nicht ein spezifisches Phänomen, sondern ein Beispiel für einen neuen föderalen Trend, den wir im Folgenden unter dem Aspekt der regionalen Zusammenarbeit bzw. *new regionalism* diskutieren.

### 3.2 Der Vergleich von regionalen Zusammenschlüssen

Die Globalisierung und der fortschreitende Steuerungsverlust der Nationalstaaten haben seit Mitte der 1980er Jahre zu einer Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit von Staaten in allen Kontinenten geführt, was sich sowohl in einer gewachsenen Anzahl als auch in der Ausweitung der Kapazitäten, der Mitgliedschaften und Aufgaben regionaler Zusammenschlüsse niederschlägt (Fawcett und Hurrell 1995: 3). Sie treten dabei sowohl als Koordinationsmechanismus nach innen – also als Mehrebenensysteme –, als auch als weltpolitische Akteure nach außen in Erscheinung. Das Phänomen des *new regionalism*<sup>7</sup> erlaubt damit Vergleiche von Entstehung, Struktur, Leistungsfähigkeit und weltpolitischer Bedeutung verschiedener regionaler Integrationsansätze. Die Forschung ist zunächst regional orientiert, d.h. es wird eine spezifische Organisation oder eine *area* analysiert.<sup>8</sup> Die komparative Perspektive kommt erst ins Spiel, wenn Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen systematisch erfasst werden sollen, unterschiedliche Typen der regionalen Integration (politisch, wirtschaftlich, militärisch) diskutiert werden oder die Effektivität der jeweiligen Organisationen als Analyseinteresse hinzu tritt.

Den unterschiedlichen Entstehungsgeschichten widmet sich Fawcett (2004) in historischer Perspektive und stellt vor allem eine große Varianz fest. Sie identifiziert drei Elemente, die als Grundlagen der weiteren Diskussion und somit als Vergleichskriterien dienen können: die Kapazitäten und die Ressourcenausstattung der Zusammenschlüsse, die Rolle der staatlichen Souveränität der Mitgliedstaaten und die interne Machtverteilung, also die Frage nach einem Hegemon innerhalb der Organisation (Fawcett 2004: 442). So unterscheidet insbesondere die interne Macht-asymmetrie die EU und MERCOSUR, weshalb die Funktionsweise trotz ähnlicher Institutionalisierung variiert (Mukhametdinov 2007). Dagegen macht Katzenstein (1996) das Fehlen eines Hegemons zentral für das Funktionieren und die prinzipielle Offenheit europäischer und asiatischer Zusammenschlüsse verantwortlich, obwohl deren institutionelle Ausgestaltung (netzwerkartig in Asien, institutionalisiert in Europa) stark differiert.

Bei der Erklärung des Zustandekommens regionaler Zusammenschlüsse dominiert häufig ein polit-ökonomisches und neo-funktionalistisches Verständnis (vgl. Hurrell 1995; Schirm 1997, 2002). Durch die Globalisierung sind die nationalstaatlichen Handlungsspielräume eingeschränkt, weshalb sich die regionale Kooperation und Integration als effizientes und politisch verträgliches Element anbietet, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern (Schirm 1997: 69). Stahl (1998) identifiziert anhand der Beispiele der EU und ASEAN einen breiten Faktoren-Mix, der ebenfalls die ökonomischen Effizienzkriterien der neo-funktionalistischen Lesart beinhaltet, aber auch alternative Elemente wie externe Ereignisse und Lernprozesse der Entscheidungsträger. Das deckt sich mit dem überge-

<sup>7</sup> Einen aktuellen Überblick über den theoretischen und konzeptionellen Forschungsstand bietet Väyrynen 2003.

<sup>8</sup> So entstehen häufig Sammelbände, die nach theoretischen Beiträgen Analysen einzelner Zusammenschlüsse oder einzelner Regionen aneinander reihen; ein expliziter Vergleich bleibt aus (z.B. Farrell et al. 2005).



ordneten Faktor des „Globalen Marktes“, den Schirm (2002) in seiner vergleichenden Analyse von EU, NAFTA und MERCOSUR identifiziert. Dieser ist letztlich für die notwendigen Präferenzverschiebungen bei den Regierungen zu Gunsten regionaler Kooperation verantwortlich. Auch Beeson (2005) betont die besondere Rolle externer Faktoren als Rahmenbedingungen, innerhalb derer die regionalen Akteure handeln und relativiert damit die Erklärungskraft des neo-funktionalistischen Zugriffs. Er weist in seinem historischen Vergleich europäischer und ostasiatischer Integration insbesondere auf die starken Krisen und den fördernden Einfluss der Hegemonialmacht USA hin.

Im Bereich der regionalen Sicherheits-Kooperation sind neben den institutionellen Arrangements vor allem die unterschiedlichen Konfliktlösungs-Strategien und deren Erfolge von Belang. Es zeigt sich, dass in nahezu allen Regionen die Bedeutung der regionalen Zusammenschlüsse trotz niedrigen Organisationsgrades wächst (Hettne 2001: 47). In den internationalen Beziehungen wird als Erfolgs- oder Effektivitätsbedingungen für (regionale) Organisationen häufig auf den Institutionalisierungsgrad verwiesen, wobei die These formuliert wurde, dass eine niedrigere Institutionalisierung aufgrund der höheren Flexibilität zu effizienteren Lösungen führe (vgl. Kahler 1995). Rüländ (2002) kann dagegen zeigen, dass es vielmehr die Opportunitäts- und *governance*-Kosten der Nationalstaaten sind, die über die Nutzung und damit den Erfolg regionaler Zusammenschlüsse entscheiden. Für Krisenszenarien wie z.B. der Asienkrise gilt, dass hier die wahrgenommenen *governance*-Kosten hoch sind und daher vermehrt auf globale Arrangements (IWF, WTO) oder bilaterale Beziehungen zurückgegriffen wird (Rüländ 2002: 201). Die Lösung der Mexiko-Krise von 1995 im Rahmen der NAFTA wurde dagegen allein durch den Hegemon USA ermöglicht. So findet auch Mukhametdinov (2007) im Vergleich von EU und MERCOSUR, dass es gerade die nicht-wirtschaftlichen Faktoren wie kulturelle Heterogenität und Machtasymmetrien sind, die für den Erfolg der Kooperation ausschlaggebend sind. Die Frage nach einer regionalen Identität unterscheidet und prägt daher die Prozesse in Europa (EU) und Nordamerika (NAFTA) und führt sowohl zu unterschiedlichen Regelungsdichten als auch Koordinationsprozessen (Dominguez und Hettne 2001).

Dass es auch unterschiedliche Verständnisse des *new regionalism* als handlungsleitende Konzepte in der Politik gibt, zeigt Grugel (2004) anhand der Beziehungen der EU und der USA zu MERCOSUR. Während diese für die USA vor allem eine Reaktion auf den Globalisierungsprozess darstellen, ist es für die EU darüber hinaus ein Ausdruck eines neuen *governance*-Modells, das für eine zukünftige multilaterale Ordnung steht und den Einfluss der EU als globaler Akteur erhöht. Auch in der Integrationsliteratur wird mittlerweile den Beziehungen zwischen den regionalen Zusammenschlüssen und deren Vergleich Aufmerksamkeit gewidmet. So etwa in den gesammelten Studien zum Verhältnis zwischen der EU und Lateinamerika, die den Biregionalismus als solchen versuchen, analytisch zu durchdringen (vgl. Westphal 2005; Grabendorff 2005).

Es kann aber festgehalten werden, dass beim Vergleich regionaler Zusammenschlüsse bislang der explizite Mehrebenencharakter eher eine nachgeordnete Rolle spielt. Zunächst sind es die institutionellen Strukturen, Entstehungsbedingungen und Problemlösungskapazitäten, die im Zentrum komparativer Analysen stehen. Die internen Koordinationsprozesse selbst bleiben hier eher unberücksichtigt. Das mag aber auch daran liegen, dass der Verflechtungscharakter in allen Organisationen jenseits der EU weniger ausgeprägt

ist und diese eher einer rein intergouvernementalen Zwei-Ebenen-Logik (vgl. Putnam 1988) folgen.

### 3.3 Die EU und die Vergleichende Politikwissenschaft

Im Bemühen, das politische System der EU zu kategorisieren und ihm einen Namen zu geben, hat sich nicht nur die Wissenschaft von Anfang an schwer getan. Der Versuch etwa des Bundesverfassungsgerichts in seinem Maastrichturteil von Oktober 1993, die EU zwischen den Kategorien Bundesstaat und Staatenbund einzuordnen, hilft wenig. Das Gericht versuchte dabei, ein Kompromissmodell für die Zukunft der EU festzuschreiben (vgl. Gustavsson 1998). Es positionierte sich selbst zwischen den Föderalisten und den Konföderalisten, indem auf der Suche nach einem dritten Weg ein - historisch harmloser - Begriff kreiert wurde. Der ‚Staatenverbund‘ ist ein neuer Idealtyp zwischen Bundesstaat und Staatenbund. Das eingesetzte ‚-ver-‘ schließt die Staaten stärker zusammen als der Staatenbund, platziert jedoch die Staaten, im Gegensatz zum Bundesstaat, in die erste Reihe, als Herren der Verträge (vgl. Gustavsson 1998).

In ähnlicher Weise wird in der Vergleichenden Regierungslehre versucht, die EU zu typologisieren, so dass sie für den Vergleich fruchtbar gemacht werden kann. Knelangen (2005) verweist dabei im ersten Schritt darauf, dass die EU strukturelle Ähnlichkeiten mit parlamentarischen, präsidentiellen und vor allem semi-präsidentiellen Systemtypen aufweise, jedoch auch deutliche Abweichungen gegenüber diesen Typen zu finden seien, die durch den nicht-staatlichen Charakter der EU zu begründen sind. Deshalb kreiert er den neuen Typ des „intergouvernementalen Semi-Präsidentialismus“, der auf die Ähnlichkeiten mit dem semi-präsidentiellen Systemtyp verweist und zugleich den zum Teil intergouvernementalen Charakter der EU reflektiert (Knelangen 2005: 7). Doch macht dieser Einordnungsversuch unserer Meinung nach wenig Sinn: So sind die Parallelen zum Semi-Präsidentialismus aufgrund der spezifischen Funktionsweise von Kommission, Rat und Parlament, die in keiner Weise die für staatliche (demokratische) Systeme vorgesehenen Funktionen erfüllen bzw. sich in keinerlei Schema der Trennung von Exekutive und Legislative einordnen lassen, doch nur scheinbar gegeben. Es ist daher müßig, darüber zu streiten, ob die Möglichkeit der Abwahl der Kommission durch das Parlament als Indikator für ein semi-präsidentielles System taugt oder nicht, wenn der Kommissionspräsident keine der in solchen Systemen üblichen Funktionen ausübt und durch grundsätzlich andere Mechanismen ins Amt kommt.

Auch die gängige Bezeichnung dieses durch die fortschreitende Integration entstandenen neuen Systems der Europäischen Union als „sui generis“ (Jachtenfuchs 1997) trifft zwar das Gesamtphänomen, erweist sich jedoch für die Analyse als untauglich. Denn: Puchalas Elefant, den er in seinem vielzitierten Aufsatz von den blinden Männern beschreiben lässt (1972), sperrt sich gegen die gängigen Konstruktionen politischer Systeme und staatlichen Handelns im Sinne von Regierungshandeln. Politische Entscheidungen im „Staatenverbund“ können weder auf das Handeln einer einzigen europäischen Regierung zurückgeführt werden noch mit der Summe des Regierungshandelns seiner Mitgliedstaaten gleichgesetzt werden. Damit stellt die EU einen Gegenstand dar, bei dessen Analyse auf den ersten Blick wenig klassische Ansatzpunkte für die vergleichende Forschung zu finden sind. Daher macht es mehr Sinn, sich über das Konzept des Regierens zu nähern. Wie wird in einem solch hybriden Gebilde regiert? Welches sind die

institutionalisierten Formen und welches die zentralen Prozess-Elemente des Entscheidungssystems? Damit lenken wir den Blick weg von den vergeblichen Versuchen, die *polity* der EU mit Hilfe der gängigen oder leicht angepassten Typologien der Vergleichenden Regierungslehre zu untersuchen. Vielmehr lenken wir den Blick auf die *politics*-Dimension, die uns zusammen mit der *polity*- und der *policy*-Dimension eine ganze Fülle von Vergleichsmöglichkeiten bietet.

Nicht zuletzt durch den Bedeutungsverlust des Nationalstaates und die Verwischung territorialer Grenzen im Prozess des Regierens erwies sich der Zwei-Ebenen-Ansatz aus den 1980er Jahren (vgl. Putnam 1988) Anfang der neunziger Jahre als zu restriktiv für eine Reihe von neu aufkommenden auch komparativen Fragestellungen. So lenkten die Diskussionen um Regionen als eigenständige Mitspieler in der europäischen Politik, die Anerkennung der regionalen Ebene und das Einbeziehen subnationaler Akteure in das komplexe System europäischer Entscheidungsprozesse die Aufmerksamkeit auf die ebenenübergreifende Politikgestaltung. Gerade die Forschung über die europäische Regionalpolitik hat gezeigt, dass neben nationalen Regierungen eine Vielzahl von subnationalen, nationalen und europäischen Akteuren – öffentliche und private Akteure – in europäisches Regieren eingebunden sind (vgl. Heinelt 1996; Kohler-Koch et al. 1998; Knodt 1998).

In Abkehr von der Interpretation des europäischen Mehrebenensystems als staatszentriert wurde in alternativen Konzeptionen Wert darauf gelegt, dieses als Interaktionsraum zu verstehen. In einem lakonischen Sprachbild hoben Kohler-Koch und Knodt (1997) in Anlehnung an Sharkansky (1981) diesen neuen Ansatz als Marmorkuchen (*marble cake*) gegen die Vorstellung des Mehrebenensystems als deutlich abgegrenzte Schichttorte (*layer cake*) ab. Das Bild zieht die Grenzen entlang funktionaler Politikbereiche und nicht entlang territorialer Grenzen. Somit wird die Abschottung der Ebenen überwunden und deren Durchdringung in den Vordergrund gestellt, um eine Verknüpfung der ansonst getrennten Handlungsebenen zu erlangen. Analytisch wurde das durch die Einführung des Begriffs des Regierens erreicht, das im europäischen Mehrebenensystem im Sinne eines „*interpenetrated system of action*“ (Grote et al. 1996) stattfindet. Dieser neue Fokus öffnete den Gegenstand EU für vielfältige vergleichende Fragestellungen, die neben Fragen nach der besonderen Strukturierung des Systems vor allem Fragestellungen zur Beziehung der sie tragenden Akteure zueinander und der vorherrschenden Ausgestaltung der Prozesse der Willensbildung mit einbindet. Die zentralen Charakteristika des europäischen Mehrebenensystems sind demnach (vgl. Knodt 2005):

- 1) *Die EU als polyzentrisches System mit multiplen Arenen und Netzwerken*: Diese zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass unterschiedliche Entscheidungszentren existieren, die formal von einander unabhängig sind (vgl. Ostrom 1999; v. Bogdandy 1999). Das hierarchische Zentrum eines solchen Systems ist durch funktionale Netzwerke ersetzt (Kohler-Koch 1999) und teilt sich in multiple, überlappende Arenen (Frey und Eichenberg 1999).<sup>9</sup> Diese vernetzten Arenen umfassen unterschiedliche Akteure, von denen keiner alleine das System dominieren kann.
- 2) *Institutionelle Balance*: Die unterschiedlichen Akteure auf der europäischen Ebene verfolgen sich widersprechende Handlungsprinzipien (Kohler-Koch et al. 2004: 112). Die EU lebt dadurch in einem steten Spannungsverhältnis zwischen der notwen-

<sup>9</sup> Benz (2004) hat dafür die Konstruktion der losen Koppelung der europäischen Arenen gewählt.

digen Rücksichtnahme auf die Partikularinteressen und dem Bestreben der Förderung der Gemeinschaft, um auf diesem Wege gemeinsame Interessen verfolgen zu können. Folglich sollten politische Entscheidungen sowohl *autonomieschonend* als auch *gemeinschaftsförderlich* sein (Kohler-Koch et al. 2004: 109f). Die Lösung dieses Antagonismus im Sinne eines Balanceakts zwischen den beiden Prinzipien zeigt Ansatzpunkte für den Vergleich mit anderen regionalen Organisationen.

- 3) *Konsensorientierung in einem interaktiven Raum*: Das Organisationsprinzip der Entscheidungsfindung basiert auf Konsens, um die Heterogenität des Systems managen zu können. Bereits Puchala (1972) hatte die Europäische Gemeinschaft als ebenübergreifendes „Konkordanz-System“ beschrieben. In der konsens-orientierten Politikgestaltung werden Problemlösungsstrategien harten Verhandlungen vorgezogen (Scharpf 1999), welche die Entwicklung hin zu immer mehr Mehrheitsentscheidungen nur durch die Regierungspraxis des konsensualen Regierens kompensieren helfen. Als Grund für die konsensuale Ausrichtung des Systems gilt zum einen, dass sich die europäische Politik nicht nach dem Muster des Parteienwettbewerbs bestimmt. Als zweiten Grund wird die Problematik der starken Differenziertheit des Systems durch unterschiedliche Situationsbedingungen in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten begründet. Probleme gemeinsam präzise zu definieren, stellt hier bereits eine Herausforderung dar, die nur durch die Einbindung von Experten und einen konsensualen Interaktionsstil des Argumentierens bewältigt werden kann (Jachtenfuchs und Kohler-Koch 2003: 26). Eine solche konsensorientierte Politik basiert stark auf Interaktion und Kommunikation zwischen den Einheiten (Knodt 2000). Daher sind Elemente wie die Anhäufung von Wissen, kollektives Lernen und der Austausch von Ideen und Konzepten ein ebenso wichtiger Bestandteil der Politikprozesse wie das Aushandeln von Kompromissen. Eine Entwicklung, die wir auch aus nationalstaatlichen Kontexten kennen und deren Konzeption und Auswirkungen ebenfalls Ansatzpunkte für die vergleichende Forschung bieten.

### 3.4 Die Vergleichende Politikwissenschaft und die Europäisierung

#### *a. Auswirkungen auf die polity-Dimension: Institutionelle Anpassung*

Eine der ersten Forschungsperspektiven in der Analyse der Europäisierung war die der Anpassung der institutionellen Strukturen der Mitgliedsstaaten an die Anforderungen der Europäischen Integration. Schließlich, so eine zentrale These Wessels (1996: 35), führe diese Entwicklung zu einer Konvergenz der konstitutionellen und institutionellen *Settings* der Mitgliedstaaten. Erste empirische Studien kommen zum Schluss, dass sich der Trend zu einer Konvergenz jedoch nur teilweise bestätigt: Es gebe gemeinsame Muster, wie Dezentralisation, Sektoralisierung, hohe administrative Koordination und geringe Beteiligung der Parlamente, denen sich alle Mitgliedstaaten annähern, die nationalen Eigenheiten überwiegen jedoch. Die strukturelle Anpassung in den Ländern verläuft eher inkremental in ad hoc Reaktionen auf Basis des jeweils bestehenden Systems (vgl. Hanf und Soetendorp 1998; Börzel 2002).

In der Regel werden die nationalen Parlamente als Verlierer der Europäisierung identifiziert, da sie a) Zugriff auf ehemals in nationaler Souveränität liegende Politikbereiche

verloren haben, b) auf supranationaler Ebene jedoch ohne direkten Einfluss sind und c) in nur wenigen Fällen (skandinavische Länder) effektiven Einfluss auf die nationalstaatliche Politik im Rat nehmen können (vgl. Norton 1996; Maurer und Wessels 2001). Selbst wenn die formalen Rechte ausgeprägt sind, schränken die starken Informationsasymmetrien zu Gunsten der Exekutive den legislativen Einfluss ein (Raunio 1999: 186).<sup>10</sup> Wolf (2006) zeigt, dass insgesamt die Verschiebungen in der horizontalen institutionellen Balance jedoch ansonsten, z.B. bezüglich des Kräfteverhältnisses zwischen Judikative und politischen Organen, eher niedrig ausfallen.

Die vielleicht größten strukturellen Veränderungen ergaben sich für die politisch-administrativen Systeme. Hier können mit der Vorbereitung und der Implementation der EU-Politik zwei Perspektiven unterschieden werden. Zunächst dominierte die (vergleichende) Darstellung der formalen Vorbereitungs- und Implementationsstrukturen (vgl. Pappas 1995; Hanf und Soetendorp 1998; Kassim et al. 2000).<sup>11</sup> Als Gemeinsamkeiten im Vorbereitungsprozess werden von Kassim (2000: 237ff.) die gewachsene Rolle der Regierungschefs, die zentrale Rolle der Außenministerien, institutionalisierte Mechanismen zur interministeriellen Koordination und die organisatorische Anpassung innerhalb der Ministerien identifiziert. Zentrale Unterschiede bestehen jedoch nach wie vor im Ausmaß der Zentralisierung der Koordination, der Involvierung regierungsinterner und -externer Akteure, und den konkreten Koordinationsmechanismen, da die Koordinations-einheiten und interministeriellen Gremien in Form, Funktion und Ansehen variieren.

#### *b. Polity- und politics-Dimension: prozedurale Anpassungen*

Die Analyse der strukturellen Anpassungen führte schnell zu einer Ausweitung der Fragestellungen auf die tatsächlichen Vorbereitungs- und Implementationsprozesse. Dabei rückte zum einen die Frage nach der Effektivität und Effizienz der Vorbereitungsprozesse in den Analyse-Fokus. Eine leitende These ist, dass eine zunehmende Zentralisierung der ex-ante-Koordination hilft, auf europäischer Ebene den jeweiligen nationalen Interessen größere Durchsetzungschancen ermöglichen zu können (vgl. Soetendorp und Hanf 1998; Kassim 2000). Während diese These vor dem Hintergrund von Putnams (1988) Thesen fragwürdig bleibt, kann Stoiber (2003) für die Effizienz des Regierungs-internen Prozesses zeigen, dass eine höhere Institutionalisierung und eine stärkere Hierarchisierung die Effizienz erhöht, während ein starkes Ressortprinzip sie senkt. Zum anderen wird die Bedeutung informeller Abstimmungs- und Koordinationsprozesse betont (vgl. Spanou 1998; Stoiber 2003).

Der Anpassungsdruck und die Anpassungsleistungen der mittel- und osteuropäischen Staaten waren enorm hoch und lassen sich nicht allein auf die institutionelle Dimension reduzieren. Einerseits gelten die externen Anreize aufgrund der Beitrittskonditionalität als Erklärungsfaktor für die Anpassungsprozesse. Doch stehen daneben vor allem Lernprozesse im Mittelpunkt der Analysen (vgl. Schimmelfennig und Sedelmeier 2005).

<sup>10</sup> Inzwischen widmet sich die Forschung den Auswirkungen der Europäisierung auch auf die spezifischen Prozesse in der Interaktion von Regierung und Parlamenten (vgl. Auel und Benz 2005).

<sup>11</sup> Hier lässt sich ein typisches Problem „vergleichender“ Forschung feststellen. Die genannten Sammelbände bieten eine Aneinanderreihung der nationalen Fallstudien, der Vergleich findet dann – wenn überhaupt – in einem Abschlusskapitel statt.

Besondere Beachtung wurde im Rahmen der institutionellen und prozeduralen Anpassungsprozesse auch den Regionen entgegengebracht, da diese immer stärker von der fortschreitenden Integration betroffen waren. Wollten die Regionen als subnationale staatliche Einheiten ihre politische Steuerungsfähigkeit sichern bzw. teilweise wiedererlangen, so waren sie gezwungen, sich auf die Interaktion mit den verschiedenen Ebenen des europäischen Systems einzulassen. Gleichzeitig hatte diese Interaktion Auswirkungen auf die Politikgestaltung in den regionalen und nationalen Handlungsräumen. Das manifestierte sich u.a. in Form eines institutionellen Wandels auf der regionalen Ebene. In der Literatur finden sich vor allem Ende der 1990er Jahre vielfältige vergleichende Analysen dieses Wandels in europäischen Regionen (vgl. u.a. Börzel 2002; Grote et al. 1996; Keating und Hooghe 1995; Knodt 2002; Kohler-Koch et al. 1998).

Konzentriert man sich bei der Analyse von Wandel in Regionen auf die Organisation eines politischen Systems, so richtet sich die Aufmerksamkeit zunächst auf die *polity*-Dimension, die meisten Analysen beziehen jedoch die *politics*-Dimension mit ein (vgl. Knodt 2002, Sturm und Pehle 2005). Institutioneller Wandel durch Europäisierung vollzieht sich in dieser Sichtweise nicht allein durch ausgehandelte Entscheidungen über Verfassungs- und Vertragsrevisionen, sondern ebenso durch Veränderungen der eingeübten Routinen sowie in den die Institutionen konstituierenden Leitideen und Legitimationskonzepten (zu letzterem vgl. Kohler-Koch u.a. 1998).

In der Literatur stehen dabei zwei Thesen im Vordergrund. Zum einen wird davon ausgegangen, dass es in föderal organisierten Systemen kaum zu institutionellem Wandel durch Europäisierung kommt. Das Argument ist, dass föderale Systeme im innereuropäischen Vergleich aufgrund ihres institutionellen „fit“ einem schwächeren Anpassungsdruck ausgesetzt sind als eher zentralistisch organisierte Staaten. Es besteht somit wenig Notwendigkeit für Veränderungen, was z.B. Katzenstein (2000) für Deutschland zeigt. Schmidt prüft in ihrer Studie die Effekte der Einbindung von unitarischen versus föderalen Staaten in die EU und bescheinigt ersteren einen höheren und letzteren einen niedrigeren Anpassungsdruck durch Europäisierung (vgl. Schmidt 2001). Auch Börzel konstatiert in ihrem Vergleich von Spanien und Deutschland, dass im deutschen Fall, „die Institutionen des kooperativen Föderalismus einfach auf den Bereich europäischer Angelegenheiten übertragen werden“ (Börzel 2000: 239, vgl. 2002). Zum anderen wurde speziell in Bezug auf die BRD als zweite These formuliert, dass der Anpassungsprozess die Institution des „kooperativen Bundesstaates als solche eher gestärkt als transformiert“ hat (Börzel 2000: 240; vgl. schon Hrbek 1986). Durch Europäisierungsprozesse wird der kooperative Föderalismus weiter fortgeschrieben und in seinem spezifischen System der Konsensorientierung und Verflechtung zementiert. Die Orientierung auf kooperative Strategien durch die Europäisierung wird dabei als konvergenter europäischer Trend interpretiert (Börzel 2000: 246). Beide Thesen werden durch alternative Forschungsergebnisse herausgefordert. Am Beispiel der deutschen Länder konnte gezeigt werden, dass auch Föderalstaaten einem enormen Anpassungsdruck ausgesetzt sind und Anpassungsleistungen erbringen. Darüber hinaus gibt es eine Tendenz weg von kooperativen hin zu kompetitiven Strategien (vgl. Knodt 2002).



### *c. Akteure auf der politics-Dimension: die Interessenvermittlung*

Ein Strang der Literatur beschäftigt sich mit der Europäisierung der Interessenvermittlung nationaler Wirtschaftsverbände. Meist werden dabei zwei Aspekte untersucht: Zum einen wird die nationale mit der europäischen Einflusslogik verglichen, also die institutionellen und strukturellen Bedingungen und Prozesse des nationalen und des europäischen politischen Systems, innerhalb dessen die Verbände ihre Interessen artikulieren und einzubringen versuchen (vgl. Quittkat 2005: 366). Nationale Interessenvertreter müssen dabei erhebliche Anpassungsleistungen erbringen, um erfolgreich Einfluss auf den europäischen Politikprozess ausüben. Die durch empirische Studien belegte These lautet dabei, dass „sich der Prozess der Anpassung an den neuen, erweiterten europäischen Handlungsraum um so schwieriger [gestaltet], je stärker die europäische und die nationale Einflusslogik divergieren, da nationale Interessengruppen sich nicht nur auf das politische System der EU einstellen müssen, sondern aufgrund des europäischen Mehrebenensystems sich zudem auf z.T. sehr unterschiedliche Kontextbedingungen einzustellen haben“ (Quittkat 2005: 366). Daher besteht der zweite Aspekt im Vergleich der unterschiedlichen nationalen Anpassungsleistungen sowie deren Erklärung (vgl. Eising 2006; Quittkat 2006; Beyers und Kerremans 2007). Ähnlich gehen auch vergleichende Studien zur Interessenvermittlung von zivilgesellschaftlichen Organisationen vor, die sich erst in den letzten Jahren verstärkt dem Thema der Europäisierung widmen (vgl. Knodt und Finke 2005; Finke 2007). Es finden sich bevorzugt Studien zu den neuen Beitrittskandidaten (vgl. Gasiorniewicz und Glinski 2006) oder die Verbindung mit demokratietheoretischen Fragestellungen. Cram (2001) vergleicht z.B. die Frauenorganisationen in Großbritannien, Irland und Griechenland im Hinblick auf ihre Europäisierung und ihren Beitrag zu einer verstärkten Bürgernähe in der EU.

Zu den Akteuren, die den intermediären Raum füllen, gehören selbstverständlich neben Interessenverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen auch die Parteien. Doch gerade diesen im staatlichen Rahmen zentralen Akteuren wird in der Europäisierungsliteratur wenig Aufmerksamkeit geschenkt (Ladrech 2002: 389). Das mag auch am begrenzten Einfluss politischer Parteien auf der Europäischen Ebene liegen (vgl. Mair 2001). So gestaltet sich die Vergleichsperspektive schwierig, existieren doch auf europäischer Ebene keine Parteien, sondern lediglich Parteienbünde, mit denen nationale Parteien ihre Tätigkeit auf die europäische Ebene hin ausgerichtet haben (Ayirtman und Pütz 2005: 390). Trotzdem finden sich auch hier vergleichende Studien auf zwei Ebenen. Zum einen wird untersucht, inwieweit Europarteien die notwendigen institutionellen Voraussetzungen mit sich bringen, um zur Schaffung eines europäischen intermediären Raums und damit zum Entstehen einer europäischen politischen Öffentlichkeit beizutragen (vgl. Ayirtman und Pütz 2005). Dort wird diese Funktion europäischer Parteienbünde an dem Vorbild nationalstaatlicher Parteien in westlichen Demokratien gemessen. Zum anderen kann die nationalstaatliche Ebene analysiert werden. Ladrech (2002) bietet ein Analyseraster mit fünf Kriterien, um die Europäisierung nationaler Parteien zu erfassen: Politikinhalt, Organisation, Muster des Parteienwettbewerbs, Beziehungen zwischen Partei und Regierung sowie die Beziehungen jenseits des jeweiligen nationalen Systems. So untersucht z.B. Jachtenfuchs (2002) die europäischen Vorstellungen der Parteien hinsichtlich der Konstruktion Europas. Dort werden europapolitische Vorstellungen im Sinne

von Verfassungsideen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Großbritannien seit 1950 innerhalb der Parteien verglichen.

*d. Die Policy-Dimension: EU-Politik im Vergleich der Politikfelder*

Ein großer Teil der Literatur widmet sich den Auswirkungen der Europäisierung auf konkrete Politikfelder. Häufig finden sich hier reine Implementationsstudien, in denen die nationale oder regionale Umsetzung europäischer Politiken in verschiedenen Politikfeldern analysiert wird, wie z.B. die Medienpolitik (Harcourt 2003) oder die Sozialpolitik (Falkner 1997). Erstaunlich ist dabei die große Varianz, die sich über die Länder hinweg zeigt. Doch gibt es auch ausführliche Studien, die den gesamten Politikzyklus von der Politikformulierung über die Entscheidung bis zur Implementation analysieren. Selbstverständlich spielen hier auch die institutionellen Rahmenbedingungen eine Rolle, aber insbesondere die Prozesse selbst stehen im Vordergrund. Dazu werden die zentralen Institutionen und Akteure identifiziert und die politischen Prozesse und Entscheidungsverfahren nachgezeichnet. Häufig geht das mit einer Analyse der Interaktionsmuster einher. Ein besonderes Augenmerk liegt aber auf den Interessenkonstellationen und den konkreten Politikgehalten und schließlich zentral auf der Implementation selbst. Als idealtypisches Beispiel dieser Forschungstradition kann Knill (2003) dienen, der in seiner Analyse der europäischen Umweltpolitik den vergleichenden Aspekt durch eine Konzentration auf die drei *big player* Deutschland, Großbritannien und Frankreich erreicht. Aus vergleichender Perspektive ist besonders interessant, dass sich der postulierte Vorgang der Konvergenz nur begrenzt ergibt. Europäische Vorgaben werden unter möglicher Vermeidung institutioneller Anpassungen in bestehende Regulierungsmuster eingepasst. Häufig führen genau diese Vermeidungsstrategien zu einer ineffektiven Umsetzung der Vorgaben (Knill 2003: 214f.). Die Osterweiterung brachte für diese Forschungsrichtung neue Impulse, da hier die Anpassung an den bestehenden *acquis communautaire* zusätzliche *policy*-Felder erbrachte (vgl. Grabbe 2003).

Offen bleibt jedoch häufig die Erklärung der Varianz in der Umsetzung. Diese ergibt sich sowohl zeitlich als auch inhaltlich. Als These, warum einige Länder weniger schnell implementieren als andere, kann z.B. auf den Föderalismus als Hemmnis verwiesen werden. Hier könnte die verstärkte Nutzung klassischer Konzepte und Typologien der *comparative politics* aber noch weiterhelfen, wie im Folgenden am Beispiel der OMK verdeutlicht wird.

### 3.5 Die „Offene Methode der Koordinierung“ als neues Feld für vergleichende Forschung

Zur Illustration der Implikationen der Europäisierung für die vergleichende Forschung auf der *policy*-Dimension möchten wir an dieser Stelle noch einen etwas tiefergehenden Blick auf einen relativ neuen Aspekt des europäischen Mehrebenensystems werfen. Sieht man sich neue Formen des Regierens in der EU an, so stößt man unweigerlich auf die OMK. Sie fasste viele der bereits in einzelnen Politikfeldern existierenden Praktiken in einem neuen Diskurs zusammen und gibt somit den bisher in der EU existierenden unterschiedlichsten Ansätzen neuer Formen des Regierens einen kohärenten Rahmen. Politische Koordinierung heißt dabei vor allem Verständigung auf gemeinsame Ziele und

Leitlinien innerhalb der EU, wobei die Kompetenzen für alle Mittel, die zur Erreichung dieser Vorgaben notwendig sind, innerhalb der Mitgliedstaaten verbleiben (vgl. Behning 2004).

Folgende Charakteristika sind bei der OMK (als Idealtyp) auszumachen: a) das Prinzip der Freiwilligkeit, b) das Prinzip der Inklusion und Partizipation auch der Akteure lokaler Ebenen sowie privater Akteure, c) das Prinzip der Herstellung von Konvergenz statt einer Harmonisierung von Politiken. Dazu werden spezielle Mechanismen und Instrumente angewandt, wie der Mechanismus der Iteration durch sich wiederholende Prozesse der Berichterstattung etc., der Mechanismus der Standardsetzung und Lernprozesse – vor allem im Sinne der Betonung eines *bottom-up* sowie neue Instrumente der Wissensproduktion, wie u.a. *benchmarking*, *peer-review* und *best practice*.

Die Problemfelder, in denen die OMK zur Anwendung kommt, erstrecken sich vom Stabilitäts- und Wachstumspakt und Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Dermot 2004) über die Europäische Beschäftigungsstrategie (Lopez-Santana 2006) bis hin zur Anwendung der OMK auf Felder wie Soziale Ausgrenzung (Atkinson et al. 2004), Innovation (Kaiser und Prange 2005) oder Einwanderung (Caviedes 2004). Durch die OMK soll sowohl auf europäischer als auch mitgliedstaatlicher Ebene die demokratische Legitimität und Effektivität des Regierens in der EU erhöht werden (vgl. Friedrich 2006). Geht man vom Prinzip der Herstellung von Konvergenz aus, so sollten in den Mitgliedstaaten solche Konvergenzprozesse zu beobachten sein. Die Forschung zeigt bislang jedoch ein anderes Bild.

Die vergleichende Analyse müsste nun nach den Ursachen der unterschiedlichen Umsetzung der OMK in den Mitgliedstaaten fragen. Da das jedoch bislang eher die Ausnahme ist, schlagen wir ein Konzept vor, das mit zentralen Kriterien aus der *comparative politics* arbeitet. Im Hinblick auf die hier verfolgte Fragestellung und Hypothese der Konvergenz soll zum ersten auf die Unterscheidung politischer Systeme von Lijphart (1999) in Mehrheits- und Konsensdemokratien zurückgegriffen werden. Dabei interessiert uns Lijpharts erste Dimension, welche die Machtkonzentration oder-fragmentierung im Entscheidungszentrum erfasst. Die Mehrheitsdemokratie zeichnet sich demnach dadurch aus, dass sie politische Macht konzentriert und günstige Bedingungen für die Durchsetzung der Parlamentsmehrheit und der aus ihr hervorgehenden Exekutive schafft. Die Konsensusdemokratie zielt dagegen auf Machtaufteilung, auf Sicherung und Gegenkräfte gegen die Mehrheit in der Legislativen und die vollziehende Staatsgewalt sowie auf die Sicherung von Minderheitenrechten.

Für die Frage nach der Partizipation ist zudem der Faktor der Zugänglichkeit des politischen Systems für die Einbindung gesellschaftlicher Kräfte wichtig. Daher werden auf einer zweiten Dimension die Prinzipien der Exklusion und Inklusion unterschieden. Die dafür wichtigen Indikatoren sind die Strukturmerkmale der Organisation der Zivilgesellschaft (Verbände, Assoziationen, etc.) sowie die Beziehung zwischen diesen und dem Staat (vgl. Abromeit und Stoiber 2006; Knodt 2005). Kombiniert man diese beiden, so ergibt sich folgendes Bild:

		Mechanismus der Politikgestaltung	
		Mehrheitsprinzip	Konsensprinzip
Zugang zum politischen System	exklusiv inklusive	Etatismus Pluralismus	Korporatismus „Funktionalismus“

*Etatismus* steht für ein System, in dem das Mehrheitsprinzip vorherrscht und der Zugang zu den Entscheidungszentren für gesellschaftliche Kräfte nur schwer möglich ist. Als klassisches Beispiel wäre hier Frankreich zu nennen. *Pluralistische* Systeme sind ebenfalls nach dem Mehrheitsprinzip organisiert. Hier hingegen wird einer Vielzahl konkurrierender gesellschaftlicher Kräfte der Zugang zum politischen Prozess gewährt. Paradebeispiele sind die USA oder GB. Im *Korporatismus* durchzieht das System das Prinzip des Konsenses. Dazu werden die großen Gruppen der Gesellschaft – allerdings exklusiv – in das politische System eingebunden, im Sinne der staatlichen Anerkennung eines Repräsentationsmonopols. Österreich dient uns hier als klassischer Fall.

„*Funktionalismus*“: Die gewählte Betitelung dieses Typs ist sicher gewöhnungsbedürftig und leider schon stark von der (neo)funktionalistischen Integrationstheorie okkupiert. Der Typ zeichnet sich ebenfalls durch seine Konsensorientierung aus, lässt aber eine Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppen an der politischen Willensbildung in der einen oder anderen Form teilhaben. Die Form der Teilhabe richtet sich dabei je nach dem zu lösenden Problem und gestaltet sich durch die Orientierung an adäquaten Problemlösungen (*form follows function*). Die Foren wie auch die Teilhabe an der Problemlösung sind daher nicht monopolartig vorgegeben, sondern gestalten sich offen und flexibel. Typisches Beispiel für einen solchen Typ ist die EU mit ihrer Strukturierung nach funktionalen Netzwerken sowie ihrer starken Konsensorientierung. Aber es gibt auch bereits Tendenzen innerhalb vor allem korporatistisch ausgerichteter Nationalstaaten, die sich einem solchen Typ annähern – wie etwa das Aufbrechen der Versäulung im belgischen Fall.

Exemplarisch – und aufgrund fehlender systematisch vergleichbarer Daten sicherlich holzschnittartig – soll hier das Modell knapp mit Empirie gefüllt werden.

- a) Das Beispiel Rentenpolitik (vgl. Lang 2003): Im korporatistischen Österreich sind die Verhandlungen im Zuge der Erstellung der Nationalen Strategiepläne von der exklusiven Einbindung der Sozialpartner sowie der Sozialversicherungen und Pensionistenverbände geprägt, also den entscheidenden gesellschaftlichen Akteure bei der Formulierung der nationalen Rentenpolitik. Zusätzliche Akteure konnten keinen Zugang finden. Im etatistischen Frankreich hingegen fand die Rentenpolitik innerhalb der OMK wie auch die nationale Rentenpolitik ohne Einbindung irgendwelcher gesellschaftlichen Akteure statt.
- b) Studien zur Beschäftigungsstrategie bestätigen dieses Bild (vgl. ETUC et al. 2004; Lopez-Santana 2006): Im pluralistischen System Großbritanniens gestaltet sich die Beschäftigungsstrategie so, dass eine Vielzahl von Akteuren (Gewerkschaften, Industrieverbände wie weitere Vertreter der Privatwirtschaft) um Stellungnahmen gebeten werden. Es gibt jedoch keine institutionalisierte Einbindung, sondern nur eine ad hoc Ansprache, so dass die Informationen ohne weitere allgemeine Diskussion von der Regierung zur Kenntnis genommen werden. Die österreichischen Sozialpartner sind dagegen eng in die Erarbeitung der Nationalen Aktionspläne (NAP) eingebunden. Sie haben ein verbrieftes Recht, Repräsentanten in den tripartistisch besetzten Vorstand der österreichischen Dienstleistungsorganisation für den Arbeitsmarkt zu schicken. Dadurch sind sie kontinuierlich an der Diskussion und Implementation der Arbeitspolitik beteiligt. Über diese organisatorische Einbindung sind sie auch an der Erstellung der NAP beteiligt. Ein Blick auf die Umsetzung in Schweden gibt uns zudem einen zusätzlichen Hinweis. Dort waren Anfang der 1990er Jahre die Arbeitgeber aus den

bis dahin vorhandenen korporatistischen Strukturen ausgeschieden, so dass z.T. vom korporatistischen Ansatz abgegangen worden war. Durch die OMK fanden sie den Weg zurück in eine partnerschaftliche Kooperation, wie sie ja nach wie vor im parlamentarischen Remiss-Verfahren angelegt ist (vgl. Abromeit und Stoiber 2006: 216). Wenn überhaupt in einem Land können wir hier eine funktionalistische Entwicklung antizipieren.

Es scheint somit so zu sein, dass die Umsetzung der OMK im Bereich der Partizipation nach den zuvor festgestellten Systemtypen verläuft. Entgegen dem eingangs angenommenen Zusammenhang aus der Literatur hat der Vergleich über Typen von Nationalstaaten folgende Präzisierung und Korrektur erbracht:

- Partizipation wird durch die OMK nicht flächendeckend über die Mitgliedstaaten hinweg in gleicher Weise angestoßen, sondern gestaltet sich je nach Nationalstaat unterschiedlich und verläuft nach dem Muster der jeweiligen nationalstaatlichen Systemtypen.
- *Korporatistische* Systeme erbringen kaum zusätzliche Partizipationseffekte, da aufgrund ihres exklusiven Zugangs traditionell nicht eingebundenen Akteuren der Zugang erschwert wird. *Pluralistische* Systeme erbringen zwar Partizipationseffekte quantitativer Art, eine vertiefte Einbindung in Form von Beteiligung an Entscheidungsprozessen kann von ihnen nicht erwartet werden. Der Blick auf *etatistische* Systeme weist darauf hin, dass diese sich kaum einem Wandel unterziehen, Partizipationseffekte somit hier nicht zu erwarten sind. Dies würde ein Argument aus der neueren Literatur zur Europäisierung nationaler Systeme unterstützen, das davon ausgeht, dass, wenn die Differenz zwischen dem nationalstaatlichen Modell und der EU zu groß ist, die Beharrungstendenzen aufgrund zu hoher Kosten im Fall des Wandels groß sind.
- Im Fall von funktionalistischen Systemtypen kann man erwarten, dass, je näher nationale Systeme sich bereits diesem Systemtyp angenähert haben, desto wahrscheinlicher ein Partizipationseffekt ist. Dies geschieht vor allem aufgrund der flexiblen Struktur dieses Systemtyps, der auf Vorgaben wie der OMK schnell reagieren kann und dazu auf der gleichen Logik/dem gleichen normativen Grundgerüst aufbaut.

Insgesamt jedoch wird kaum ein zusätzlicher Partizipationseffekt durch die OMK erreicht. Die OMK kann nur den Grad an Partizipation mobilisieren, der den traditionellen Partizipationsmustern innerhalb von Typen von Nationalstaaten entspricht. Somit ist auch kaum ein wesentlicher Beitrag zur Erhöhung der Effektivität und demokratischen Legitimität zu erwarten. Für zukünftige vergleichende Analysen bieten sich nun inhaltlich die folgenden zwei Fragen an:

- Wenn wir davon ausgehen, dass eine Erhöhung von Partizipation normativ wünschenswert ist, dann ist zu fragen, welche Typen von Nationalstaaten durch welche Mechanismen zu einem Wandel ihres Handelns bewegt werden können.

Anpassungsdruck in Form von negativen Sanktionen kann durch die OMK aufgrund der fehlenden Möglichkeiten harter Sanktionsmaßnahmen nur durch weichere Mittel wie „shaming and blaming“ und dadurch angestoßene öffentliche Diskurse erzeugt werden. Auch hier gestaltet sich das Druckpotential voraussichtlich nach Typen unterschiedlich. Positive Anreize, vor allem im Sinne von Ressourcentransfer, wie in Form der Struktur-

fondsförderung, fehlen in der OMK weitgehend. Doch würden sie, wie das Beispiel der Strukturfondsförderung gezeigt hat, ebenfalls nach Systemtypen umgesetzt oder aber in Parallelregimen resultieren?

- Überaus spannend scheint auch die Frage, wie die OMK auf nationalstaatliche Systeme wirkt, die zwar dem ein oder anderen Systemtyp zuordenbar sind, die jedoch noch nicht über verfestigte Strukturen verfügen.

Hier eröffnet sich durch die Anwendung der OMK auf die Beitrittskandidaten innerhalb der EU eine wunderbare systematische Vergleichsmöglichkeit in der man die Festigkeit eines Typs – somit die Tradition – kontrolliert variieren könnte.

#### 4. Ausblick für die zukünftige komparative Forschung

Wie unser Überblick gezeigt hat, ist der vergleichende Zugriff auf Mehrebenensysteme in den verschiedenen Forschungsfeldern unterschiedlich weit vorangeschritten. Für die zukünftige Forschung sehen wir folgende Herausforderungen und Chancen:

- Im Bereich des Vergleichs von Föderalstaaten bietet der Mehrebenenansatz eine Fokussierung auf die spezifischen Koordinations- und Steuerungsprobleme und damit auf die *politics*- und *policy*-Dimension an. Hier ist die Forschung sicherlich noch am Anfang.
- Noch größer sind die Möglichkeiten im Bereich des Vergleichs regionaler Zusammenschlüsse. Bislang dominiert die Betrachtung aus Sicht der Internationalen Beziehungen, die sich weniger den internen Mechanismen widmet. Doch bietet es sich an, auch für weitere Institutionen neben der EU den Mehrebenencharakter selbst vergleichend zu analysieren. Welche Koordinationsprobleme bestehen in welchem institutionellen *setting*; wie werden diese jeweils gelöst; wie können Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Prozessen und deren Erfolge erklärt werden? Hier können Erkenntnisse aus der vergleichenden Föderalismusforschung oder der Europaforschung fruchtbar gemacht werden, um Hypothesen zu generieren.
- Innerhalb der EU-Forschung ist der Zugriff mittels des Konzepts des Regierens sicherlich am weitesten vorangeschritten. Hier wurde deutlich, dass sich selbst die EU als System „*sui generis*“ nicht generell gegen vergleichende Forschung sperrt, wenn man die reduzierte *polity*-Perspektive verlässt. Zusätzlich kann eine stärkere Berücksichtigung klassischer Konzepte aus der *comparative politics* hilfreich sein. Insbesondere im Rahmen der Europäisierungsdebatte kann eine Systematisierung in zwei Richtungen erfolgen: Erstens kann bei einer Fallauswahl explizit auf Typologien zurückgegriffen werden, um die institutionellen und prozeduralen Unterschiede der Mitgliedstaaten kontrollieren zu können. Zweitens können spezifische System-Eigenschaften explizit als unabhängige Variablen getestet werden, um Varianzen auf der unteren Ebene der EU zu erklären. Wir haben z.B. für den unterschiedlichen Partizipationsgrad gesellschaftlicher Akteure im Rahmen der OMK mit den auf nationaler Ebene angesiedelten Dimensionen ‚Mechanismus der Politikgestaltung‘ und ‚Inklusivität gesellschaftlicher Akteure‘ ein Analyseraster vorgestellt, das in ausführlicheren Analysen einzelner Politikfelder genutzt werden kann.



## Literatur

- Abromeit, Heidrun und Michael Stoiber. (2006) *Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme*. Wiesbaden: VS Verlag
- Axt, Heinz-Jürgen, Antonio Milososki und Oliver Schwarz. (2007) Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen. In: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)* (28). 136–149
- Atkinson, Anthony B., Eric Marlier und Brian Nolan. (2004) Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union. In: *Journal of Common Market Studies* (42). 47–75
- Ayrtman, Selen und Christine Pütz. (2005) Die Europarteien als transnationale Netzwerke: ihr Beitrag zum Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit. In: Knodt, Michèle und Barbara Finke (Hrsg.). *Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien*. Wiesbaden: VS Verlag. 389–407
- Behning, Ute. (2004) Die ‚neue Methode der offenen Koordination‘: Versuche der integrationstheoretischen Klassifizierung einer neuen Form des sozialpolitischen Regierens in der Europäischen Union. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)* (33). 127–136
- Beeson, Mark. (2005) Rethinking regionalism: Europe and East Asia in comparative historical perspective. In: *Journal of European Public Policy* (12). 969–985
- Benz, Arthur. (2002) Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung. In: Benz, Arthur und Gerhard Lehmbuch (Hrsg.). *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. PVS Sonderheft 32. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. 9–50
- Benz, Arthur und Gerhard Lehmbuch (Hrsg.). (2002) *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. PVS Sonderheft 32. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Benz, Arthur. (2004) Multilevel Governance - Governance in Mehrebenensystemen. In: Benz, Arthur (Hrsg.). *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag. 125–146
- Benz, Arthur und Katrin Auel (eds.). (2005) *The Europeanization of Parliamentary Democracy*. Special Issue. *Journal of Legislative Studies* (11). London: Routledge
- Benz, Arthur und Yannis Papadopoulos (eds.). (2006) *Governance and Democracy – Comparing national, European and international Experiences*. London: Routledge
- Beyers, Jan und Bart Kerremans. (2007) Critical Resource Dependencies and the Europeanization of Domestic Interest Groups. In: *Journal of European Public Policy*. (forthcoming)
- Börzel, Tanja A. (1999) Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain. In: *Journal of Common Market Studies* (37). 573–596
- Börzel, Tanja A. (2000) Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung? In: *Politische Vierteljahresschrift* (41). 199–250
- Börzel, Tanja A. (2002) States and Regions in the European Union. Cambridge: Cambridge University Press
- Bogdandy, Armin von. (1999) *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform: Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam*. Baden-Baden: Nomos
- Bogdanor, Vernon. (2003) Federalism and the Nature of the European Union. In: Nicolaidis, Kalypso and Stephen Weatherhill. *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*. Oxford (European Studies at Oxford)
- Burgess, Michael. (2006) *Comparative Federalism. Theory and Practice*. London, New York: Routledge
- Caviedes, Alex. (2004) The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress. In: *Journal of European Public Policy* (11). 289–310
- Cram, Laura. (2001) Governance ‚to go‘: domestic actors, institutions and the boundaries of the possible. In: *Journal of Common Market Studies* (39). 595–618
- Dominguez, Edmé und Bjorn Hettne. (2001) The European Union and NAFTA Compared. In: Hettne, Björn, András Inotai und Osvaldo Sunkel (eds.). *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*. Basingstoke: Palgrave. 187–213
- Eising, Rainer. (2006) The Europeanization of Interest Groups and Social Movements. In: Graziano, Paolo and Maarten P. Vink (eds.). *Europeanization. New Research Agendas*. Palgrave: MacMillan. 167–181
- Elazar, Daniel J. (1987) *Exploring Federalism*. London, Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Elazar, Daniel J. (1995) From Statism To Federalism: A Paradigm Shift. In: *Publius: The Journal of Federalism* (25). 5–18
- ETUC, UNICE/UEAPME, CEEP. (2004) *Report on Social Partner Actions in Member States to Implement Employment Guidelines*, Brussels. <http://www.ueapme.com>
- Falkner, Gerda. (1999) Corporatist Governance and Europeanisation: No Future in the Multi-level Game? In: *European Integration online Papers* (1). <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-011a.htm>
- Farrel, Mary, Björn Hettne, and Luk Van Langenhove (eds.). (2005) *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*. London: Pluto Press.

- Fawcett, Louise and Andrew Hurrell. (1995) Introduction. In: Fawcett, Louise and Andrew Hurrell (eds.). *Regionalism in World Politics. Regional Organizations and International Order*. Oxford: Oxford University Press. 1–6
- Fawcett, Louise. (2004) Exploring regional domains – a comparative history of regionalism. In: *International Affairs* (80), 429–446
- Finke, Barbara. (2007) *Civil Society Participation in EU Governance*. Living Review in European Governance (CONNEX). (forthcoming)
- Fischer, Joschka. (2000) Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. In: *Integration* (23). 149–157
- Frey, Bruno and Reiner Eichenberger. (1999) *The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Friedrich, Dawid. (2006) The Open Method of Co-ordination: Bringing the Union Closer to the People? In: *Policy & Politics* (34). 367–383
- Gasior-Niemiec, Anna and Piotr Głinski. (2006) Europeanization of Civil Society in Poland. In: *Revija za socialnu politiku* (14). 29–47
- Grabe, Heather. (2003) Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process. In: Featherstone, Kevin and Claudio M. Radaelli (eds.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press. 303–327
- Grabendorff, Wolf. (2005) Triangular relations in a unipolar world: North America, South America and the EU. In: Grabendorff, Wolf and Reimund Seidelmann (eds.). *Relations between the European Union and Latin America. Biregionalism in a Changing Global System*. Baden-Baden: Nomos. 43–69
- Grote, Jürgen R., Michèle Knodt und Fabrice Larat. (1996) *Convergence et variation des styles régionaux de politique dans le cadre des politiques communautaires*. Arbeitspapier des MZES. AB III, Nr. 17. Mannheim
- Grugel, Jean B. (2004) New Regionalism and Modes of Governance – Comparing US and EU Strategies in Latin America. In: *European Journal of International Relations* (10). 603–626.
- Gustavsson, Sverker. (1998) Defending the Democratic Deficit. In: Weale, Albert and Michael Nentwich (eds.). *The Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*. London: Routledge. 63–79
- Hanf, Kenneth and Ben Soetendorp (eds.). (1998) *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. London, New York: Longman
- Harcourt, Alison J. (2003) Europeanization as Convergence: The Regulation of Media Markets in the European Union. In: Featherstone, Kevin and Claudio M. Radaelli (eds.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press. 179–202
- Heinelt, Hubert (Hrsg.). (1996) *Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten*. Opladen: Leske + Budrich
- Hettne, Björn. (2001) Regionalism, Security and Development: A Comparative Perspective. In: Hettne, Björn, András Inotai and Osvaldo Sunkel (eds.). *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*. Basingstoke: Palgrave. 1–53
- Hix, Simon. (1994) The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics. In: *West European Politics* (17). 1–30
- Hodson, Dermot. (2004) Macroeconomic co-ordination in the Euro Area: the Scope and Limits of the Open Method. In: *Journal of European Public Policy* (11). 231–248
- Hooghe, Liesbet (eds.). (1996) *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*. Oxford et al.: Oxford University Press
- Hrbek, Rudolf. (1986) Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß. In: Hrbek, Rudolf und Uwe Thaysen (Hrsg.). *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*. Baden-Baden: Nomos. 17–36
- Huinink, Johannes. (1989) *Mehrebenensystem-Modelle in den Sozialwissenschaften*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag
- Hurrell, Andrew. (1995) Regionalism in Theoretical Perspective. In: Fawcett, Louise and Andrew Hurrell (eds.). *Regionalism in World Politics. Regional Integration and International Order*. Oxford: Oxford University Press. 37–73
- Jachtenfuchs, Markus. (1997) Die Europäische Union - ein Gebilde sui generis? In: Wolf, Klaus-Dieter (Hrsg.). *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos. 15–35
- Jachtenfuchs, Markus. (2002) *Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und Institutionelle Entwicklung*. Baden-Baden: Nomos

- Jachtenfuchs, Markus und Beate Kohler-Koch. (2003) Regieren und Institutionenbildung. In: Jachtenfuchs, Markus und Beate Kohler-Koch (Hrsg.). *Europäische Integration*. 2. Aufl. Opladen: UTB. 11–46
- Jachtenfuchs, Markus und Beate Kohler-Koch. (2004) Governance in der Europäischen Union. In: Benz, Arthur (Hrsg.). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag. 77–101
- Kahler, Miles. (1995) *International Institutions and the Political Economy of Integration*. Washington D.C.: Brookings Institution
- Kassim, Hussein. (2000) Conclusion: The National Co-ordination of EU Policy. Confronting the Challenge. In: Kassim, Hussein, Guy B. Peters and Vincent Wright (eds.). *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press
- Kassim, Hussein, Guy B. Peters and Vincent Wright (eds.). (2000) *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press
- Katzenstein, Peter J. (1996) Regionalism in Comparative Perspective. In: *Cooperation and Conflict* (31). 123–159
- Katzenstein, Peter J. (2000) Gezähmte Macht: Deutschland in Europa. In: Knodt, Michèle und Beate Kohler-Koch (Hrsg.). *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*. Mannheimer Jahrbuch zur Europäischen Sozialforschung. Bd. 5. Frankfurt/M., N.Y.: Campus, 57–84
- Keating, Michael und Liesbet Hooghe. (1995) By-Passing the Nation State? Regions and the EU Policy Process. In: Richardson, Jeremy J. (eds.). *Policy Making in the European Union*. London, New York; Routledge
- Knelangen, Wilhelm. (2005) Regierungssystem sui generis? Die institutionelle Ordnung der EU in vergleichender Sicht. In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* (5). 7–33
- Knill, Christoph. (2003) *Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenen-system*. Opladen: Leske + Budrich
- Knodt, Michèle. (1998) *Tiefenwirkung europäischer Politik. Eigensinn oder Anpassung regionalen Regierens?* Baden-Baden: Nomos
- Knodt, Michèle. (2000) Europäisierung à la Sintra. Deutsche Länder im europäischen Mehrebenen-system. In: Knodt, Michèle und Beate Kohler-Koch (Hrsg.). *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*. Frankfurt/M., New York: Campus. 237–264
- Knodt, Michèle. (2002) Europäisierung regionalen Regierens: Mit Sintra zum „autonomieorientierten System-wechsel“ im deutschen Bundesstaat? In: *Politische Vierteljahresschrift(PVS)* (33). 211–234
- Knodt, Michèle (2005) *Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenen-system – die internationale Einbettung der EU*. Baden-Baden: Nomos
- Knodt, Michèle und Barbara Finke (Hrsg.). (2005) *Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategie*. Wiesbaden: VS Verlag
- Knodt, Michèle und Martin Große Hüttmann. (2006) Mehrebenenregieren. In: Bieling, Hans Jürgen und Marika Lerch (Hrsg.). *Theorien der Europäischen Integration*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag. 223–247
- Knodt, Michèle und Nicola Staeck. (1999) Shifting paradigms: Reflecting Germany's European policy. In: *European Integration online Papers(EioP)* (3). <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-003a.htm>
- Kohler-Koch, Beate. (1999) Evolution and Transformation. In: Kohler-Koch, Beate and Rainer Eising (eds.). *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge. 14–35
- Kohler-Koch, Beate, Thomas Conzelmann und Michèle Knodt. (2004) *Europäische Integration – Europäisches Regieren*. Wiesbaden: VS Verlag
- Kohler-Koch, Beate, Bernard Jouve und Emmanuel Negrier. (1998) *Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration*. Opladen: Leske + Budrich
- Kohler-Koch, Beate und Michèle Knodt. (1997) *Multi-Level Governance: the joy of theorizing and the anguish of empirical research*. ECPR Workshop on 'Regional Integration and Multi-Level Governance' Bern. 27th February to 4th March 1997
- Ladrech, Robert. (1994) Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. In: *Journal of Common Market Studies* (32). 69–88
- Ladrech, Robert. (2002) Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis. In: *Party Politics* (8). 389–403
- Lang, Helmut. (2003) *Die Methode der Offenen Koordinierung im Rentenbereich*. WIO-Dokumente, Heft 50, Linz
- Langer, Wolfgang. (2004) *Mehrebenenanalyse: eine Einführung für Forschung und Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag
- Lijphart, Arend. (1999) *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press

- Lodge, Martin. (2006) The Europeanisation of Governance – Top Down, Bottom Up or Both? In: Schuppert, Gunnar F. (eds.). *The Europeanisation of Governance*. Baden-Baden: Nomos. 59–76
- López-Santana, Mariely. (2006) The Domestic Implications of European Soft Law: Framing and Transmitting Change in Employment Policy. In: *Journal of European Public Policy* 13. 481–99
- Lowi, Theodore. (1964) American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. In: *World Politics* (16). 677–715
- Marks, Gary. (1993) Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Cafruny, Alan W. and Glenda G. Rosenthal (eds.). *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*. Vol. 2. London: Longman Group
- McKay. (2001) *Designing Europe. Comparative Lessons from the Federal Experience*. Oxford: Oxford University Press
- Mair, Peter. (2001) The Limited Impact of Europe on National Party Systems. In: Goetz, Klaus H. and Simon Hix (eds.). *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London, Portland: Cass. 27–51
- Maurer, Andreas and Wolfgang Wessels (eds.). (2001) *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos
- Moravcsik, Andrew. (1997) Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. In: *International Organization* (51). 513–553
- Mukhametdinov, Mikhail. (2007) Mercosur and the European Union: Variation Among the Factors of Regional Cohesion. In: *Cooperation and Conflict* (42). 207–228
- Norton, Philip (eds.). (1996) *National Parliaments and the European Union*. London: Cass
- Obinger, Herbert, Stephan Leibfried und Francis G. Castles. (2005) Beipässe zu einem sozialen Europa. Lehren aus der Geschichte des westlichen Föderalismus. In: *Der Staat* (44). 505–542
- Ostrom, Vincent. (1999) Polycentricity (Part I and II). In: McGinnes, Michael (eds.). *Polycentricity and Local Public Economies*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 52–74
- Pappas, Spyros A. (ed.). (1995) *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*. Maastricht: European Institute of Public Administration
- Puchala, Donald J. (1972) Of Blind Men, Elephants and International Integration. In: *Journal of Common Market Studies* (10). 267–284
- Putnam, Robert D. (1988) Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games. In: *International Organization* (42). 427–460
- Quittkat, Christine. (2005) Die Europäisierung nationaler Wirtschaftsverbände: Lehren für die Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in den europäischen Politikprozess. In: Knodt, Michèle und Barbara Finke (Hrsg.). *Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien*. Wiesbaden: VS Verlag. 365–388
- Quittkat, Christine. (2006) *Europäisierung der Interessenvermittlung: Französische Wirtschaftsverbände zwischen Beständigkeit und Wandel*. Wiesbaden: VS Verlag
- Radaelli, Claudio M. (2000) Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. In: *European Integration online Papers (EioP)* (4). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
- Radaelli, Claudio M. (2004) Europeanisation: Solution or problem? In: *European Integration online Papers (EIoP)* (8). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>
- Raunio, Tapio. (1999) Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union. In: *Government and Opposition* (34). 180–202
- Risse, Thomas, Maria Green Cowles and James Caporaso. (2001) Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: Cowles, Maria Green, James Caporaso and Thomas Risse (eds.). *Transforming Europe*. Ithaca, London: Cornell University Press. 1–20
- Rüland, Jürgen. (2002) „Dichte“ oder „schlanke“ Institutionalisierung? Der neue Regionalismus im Zeichen von Globalisierung und Asienkrise. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* (9). 175–208
- Scharpf, Fritz W. (1999) *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*. Frankfurt/M., New York: Campus-Verlag
- Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier (eds.). (2005) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, London: Cornell University Press
- Schirm, Stefan A. (1997) Transnationale Globalisierung und regionale Kooperation. Ein politikökonomischer Ansatz zur Erklärung internationaler Zusammenarbeit in Europa und den Amerikas. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* (4). 69–106
- Schirm, Stefan A. (2002) *Globalization And The New Regionalism. Global Markets, Domestic Politics And Regional Cooperation*. Cambridge: Polity Press

- Schmidt, Vivien. (2001) Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment. In: *European Integration online Papers (EioP)* (5). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-006a.htm>
- Schneider, Heinrich. (2000) Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation – oder was sonst? In: *Integration* (23). 171–184
- Sharkansky, Ira. (1981) Intergovernmental relations. In: Nystrom, Paul C. and William H. Starbuck (eds.). *Handbook of Organizational Design*. Vol. 1. Oxford: Oxford University Press. 456–470
- Soetendorp, Ben and Kenneth Hanf. (1998) Conclusion: The Nature of National Adaption to European Integration. In: Hanf, Kenneth and Ben Soetendorp (eds.). *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. London, New York: Longman. 186–194
- Spanou, Calliope. (1998) European Integration in Administrative: a Framework for Analysis and the Greek Case. In: *Journal of European Public Policy* (5). 467–484
- Stahl, Bernhard. (1998) *Warum gibt es die EU und die ASEAN? Faktoren weltpolitischer Institutionalisierung in vergleichender Analyse*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Stoiber, Michael. (2003) *Die nationale Vorbereitung auf EU-Regierungskonferenzen. Interministerielle Koordination und kollektive Entscheidung*. Frankfurt/M.: Campus
- Sturm, Roland und Heinrich Pehle. (2005) *Das neue deutsche Regierungssystem: die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag
- Väyrynen, Raimo. (2003) Regionalism: Old and New. In: *International Studies Review* (5). 25–51
- Wessels, Wolfgang. (1996) Institutions of the EU System: Models of Explanation. In: Wessels, Wolfgang and Dietrich Rometsch (eds.). *The European Union and the Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester, New York: Manchester University Press. 20–36
- Wessels, Wolfgang and Dietrich Rometsch. (1996) Conclusion: European Union and Member States. In: Wessels, Wolfgang and Dietrich Rometsch (eds.). *The European Union and the Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester, New York: Manchester University Press. 328–365
- Westphal, Kirsten (2005) Biregionalism: Projecting a new pattern of governance? EU's relations with Latin America. In: Grabendorff, Wolf and Reimund Seidelmann (eds.). *Relations between the European Union and Latin America. Biregionalism in a Changing Global System*. Baden-Baden: Nomos. 141–206
- Wolf, Sebastian. (2006) *Institutionelle Balance und Integration : horizontale Machtverschiebungen in europäisierten Regierungssystemen*. Baden-Baden: Nomos
- Wright, Deil S. (1988) *Understanding Intergovernmental Relations*. Vol. 3. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole