

---

# Akteurzentrierter Institutionalismus

Oliver Treib

---

## 1 Einleitung

Der Akteurzentrierte Institutionalismus (AZI) wurde von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) entwickelt. Das 1984 gegründete Institut hatte sich zum Ziel gesetzt, das Zusammenwirken von politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren wie dem Gesundheitswesen, der Forschung und der Telekommunikation zu ergründen. In diesem Zusammenhang wurde ein theoretisches Instrumentarium benötigt, mit dem das Zusammenspiel von korporativen Akteuren wie Ministerien, Verbänden oder politischen Parteien bei der Herstellung verbindlicher Entscheidungen erfasst werden konnte. Das Ergebnis der Suche nach geeigneten theoretischen Bausteinen, bei der die Autoren auch auf frühere Arbeiten zurückgriffen, wurde von Mayntz und Scharpf in einem 1995 erschienenen Band unter der Bezeichnung „Akteurzentrierter Institutionalismus“ zum ersten Mal zusammenhängend dargestellt (Mayntz und Scharpf 1995a).

Zwei Jahre später legte Scharpf eine ausführlichere und in mancherlei Hinsicht auch weiterentwickelte Version des AZI in Form eines englischen Buches vor (Scharpf 1997), das im Jahr 2000 dann auch in deutscher Übersetzung erschien (Scharpf 2000). Dabei stützte sich Scharpf sehr viel stärker als in dem kürzeren, gemeinsam mit Renate Mayntz verfassten Beitrag aus dem Jahr 1995 auf seine Arbeiten zur Nutzung spieltheoretischer Instrumente in der Policy-Forschung (Scharpf 1989, 1990, 1991, 1994). Der Schwerpunkt dieses Beitrags liegt auf der Vorstellung des AZI in der elaborierteren, spieltheoretisch fundierten Version von Scharpf (2000).

Der AZI ist keine voll ausgearbeitete Theorie, aus der konkrete Hypothesen über den Ablauf und die Ergebnisse von Policy-Entscheidungen abgeleitet werden können. Vielmehr handelt es sich um eine „Forschungsheuristik“, die „die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte der Wirklichkeit lenkt“ (Mayntz und Scharpf

1995a, S. 39). Der AZI bietet also Orientierung bei der Erforschung von Policy-Entscheidungen, indem er das Augenmerk auf die Interaktion von politischen Akteuren unter bestimmten institutionellen Rahmenbedingungen richtet. Er lässt aber – zumindest ohne zusätzliche Spezifizierung – keine Erwartungen darüber zu, welche Akteure unter welchen institutionellen Bedingungen zu welchen politischen Entscheidungen beitragen werden. Damit unterscheidet er sich von Theorieansätzen wie der Parteiendifferenz-These (Wenzelburger, i. d. B.) oder der Vetospieler-Theorie (Ganghof und Schulze, i. d. B.). Stattdessen gehört er zur selben Klasse von Analyserahmen der Policy-Forschung wie etwa das Advocacy Coalition Framework (Bandelow, i. d. B.) oder der Multiple Streams Approach (Herweg, i. d. B.).

Dieser Beitrag stellt zunächst die theoretischen Grundlagen des AZI dar und gibt dann einen Überblick über die bisherigen empirischen Anwendungen. Abschließend diskutiert er die Vor- und Nachteile des Analyserahmens und seinen theoretischen Nutzen für die Policy-Forschung.

---

## 2 Theoretische Grundannahmen und Hauptelemente

Der AZI ist Teil einer theoretischen Bewegung, die sich seit Mitte der 1980er Jahre unter dem Begriff „Neo-Institutionalismus“ in den Sozialwissenschaften ausgebreitet hat (Hall und Taylor 1996; Immergut 1998). Unter den wesentlichen drei Strömungen dieser Bewegung, dem soziologischen, historischen und Rational-Choice-Institutionalismus, steht der AZI, insbesondere in der Scharpf'schen Variante (2000), dem Rational-Choice-Institutionalismus am nächsten. Allerdings weist er Institutionen größeren Einfluss auf politische Entscheidungen zu als die Rational-Choice-Richtung des Neo-Institutionalismus.

Den theoretischen Ausgangspunkt des AZI bildet die Annahme, dass zur Erklärung von Policy-Entscheidungen sowohl Eigenschaften der beteiligten Akteure als auch Einflüsse des institutionellen Kontexts, in dem die Entscheidungsfindung stattfindet, herangezogen werden müssen. Unter Institutionen versteht der AZI formelle und informelle „Regelsysteme (...), die einer Gruppe von Akteuren offen stehende Handlungsabläufe strukturieren“. Darunter fallen sowohl „formale rechtliche Regeln, die durch das Rechtssystem und den Staatsapparat sanktioniert sind“, als auch „soziale Normen, die von den Akteuren im allgemeinen beachtet werden und deren Verletzung durch Reputationsverlust, soziale Mißbilligung, Entzug von Kooperation und Belohnung oder sogar durch soziale Ächtung sanktioniert wird“ (Scharpf 2000, S. 77). Dieses Institutionenverständnis deckt sich mit vielen Beiträgen des historischen Institutionalismus (Hall 1986; Thelen und Steinmo 1992) und des Rational-Choice-Institutionalismus (Shepsle 2006; Ostrom 1999), wenngleich es innerhalb des letzteren auch Vertreter gibt, die den Institutionenbegriff auf formelle Regeln beschränken (Tsebelis 1995, 2002). Institutionen wer-

den hier aber deutlich enger gefasst als im soziologischen Institutionalismus, der auch kulturelle Aspekte wie gemeinsame Werte, Situationsdeutungen und Weltanschauungen (Powell und DiMaggio 1991; Scott 2014) sowie Organisationen wie Behörden oder Parlamente (March und Olsen 1989, S. 17–18) als Institutionen betrachtet.

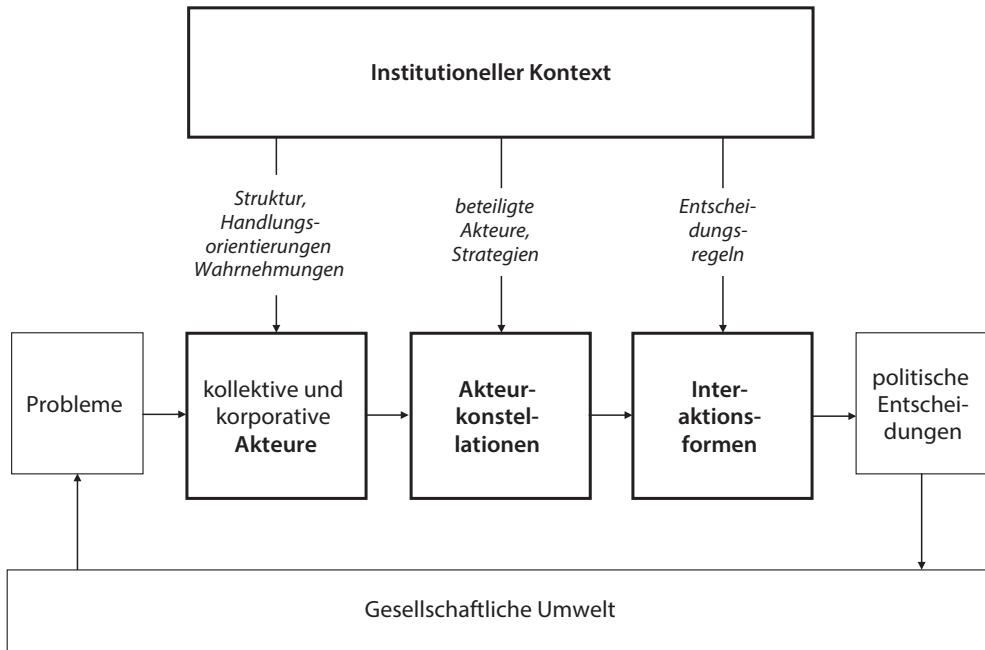
Beides wird vom AZI abgelehnt. Während Organisationen zwar nach innen, in der Beziehung zu ihren Mitgliedern, durchaus als institutionalisierte Regelsysteme aufgefasst werden können, betrachtet der AZI sie in der Außenperspektive, in der Beziehung zu anderen Organisationen, die für den Analyserahmen von sehr viel größerer Bedeutung ist, nicht als Institutionen, sondern als (korporative) Akteure (Scharpf 2000, S. 77). Die Ausweitung des Institutionenbegriffs auf kulturelle Faktoren lehnen Mayntz und Scharpf (1995a, S. 45) als „krypto-deterministisch“ ab. Ihrer Meinung nach dehnt eine solche Herangehensweise den Institutionenbegriff über Gebühr aus, sodass kein Raum für die Erfassung des eigensinnigen Handelns von Akteuren bleibt. Für die Analyse der Politikgestaltung ist ihrer Meinung nach aber die Unterscheidung zwischen dem Handeln von Akteuren und dem institutionellen Kontext, in dem diese Handlungen stattfinden, analytisch gewinnbringender, da auf diese Weise auch politischer Wandel erklärt werden kann, der nicht aus wesentlichen Veränderungen institutioneller Kontexte resultiert (Mayntz und Scharpf 1995a, S. 45–46).

Dennoch spielen Institutionen eine ganz wesentliche Rolle im AZI. Im Gegensatz zum Rational-Choice-Institutionalismus wird der institutionelle Kontext nicht nur als äußerer Rahmen für die Interaktionen politischer Akteure betrachtet, der definiert, wer an bestimmten Entscheidungen beteiligt ist und nach welchen Regeln am Ende entschieden wird. Vielmehr geht der AZI davon aus, dass Institutionen auch Einfluss auf die interne Organisation und Handlungsfähigkeit, die Präferenzen und die Wahrnehmungen von Akteuren ausüben (siehe Abbildung 1). Der AZI nutzt somit Informationen über die institutionelle Beschaffenheit von Akteuren, um Aufschluss über ihre Motive und Wahrnehmungen zu erhalten. Diese müssten sonst entweder mühsam durch Befragungen der handelnden Personen empirisch erhoben oder aber durch grob vereinfachende und damit aus Sicht des AZI empirisch nicht angemessene Annahmen ersetzt werden (Scharpf 2000, S. 76–84).

In den folgenden Abschnitten werden die wesentlichen Elemente des AZI – Akteure, Akteurkonstellationen und Interaktionsformen – sowie die jeweiligen institutionellen Einflüsse auf diese Elemente im Einzelnen vorgestellt.

## 2.1 Akteure

Das Konzept des Akteurs bezieht sich im AZI nicht auf Individuen sondern auf Personengruppen, die zusammengenommen als mehr oder weniger einheitlich handelnde Akteure betrachtet werden können. Sie können hinsichtlich ihrer jeweiligen Fähigkeit

**Abbildung 1** Der Akteurzentrierte Institutionalismus im Überblick

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Scharpf (2000, S. 85).

zu kollektivem Handeln unterschieden werden, wobei diese Fähigkeit im Wesentlichen aus dem jeweiligen institutionellen Aufbau und den Zielvorstellungen der Mitglieder resultiert.

Von zentraler Bedeutung für die Nutzung des AZI in der Policy-Forschung sind Akteure, die zu strategischem Handeln fähig sind. Die erste Kategorie bilden *kollektive Akteure*, bei denen es zwar eine gemeinsame Handlungskoordination gibt, die aber letztlich immer noch stark vom Willen ihrer Mitglieder abhängig sind. Diese können danach unterschieden werden, ob die Mitglieder gemeinsame oder separate Ziele verfolgen und ob es kollektivierte Handlungsressourcen gibt, etwa in Form eines gemeinsamen Sekretariats, das die Handlungen des kollektiven Akteures koordiniert und das gemeinsame Vorgehen durch Mehrheitsentscheidungen unter den Mitgliedern herbeiführen kann. Aus diesen beiden Kriterien ergeben sich vier Unterformen kollektiver Akteure. Die geringste Fähigkeit zu kollektivem Handeln kommt *Koalitionen* zu. Sie verfügen in der Regel nicht über kollektive Handlungsressourcen und ihre Mitglieder verfolgen ihre jeweils eigenen, wenngleich weitgehend parallel laufenden Ziele. Die handlungsfähigsten kollektiven Akteure sind dagegen *Verbände*. Sie setzen sich aus Mitgliedern mit gemeinsamen Zielen zusammen und verfügen über zentrale Instrumente

der Handlungskoordination. Zwischen diesen beiden Extremen finden sich noch zwei weitere Typen kollektiver Akteure. *Clubs* setzen sich aus Mitgliedern mit separaten Zielen zusammen, verfügen aber über zentralisierte Instrumente der Handlungskoordination, und *soziale Bewegungen* haben keine gemeinsamen Handlungsressourcen, gemeinsames Handeln wird jedoch dadurch erleichtert, dass ihre Mitglieder gemeinsame Ziele verfolgen (Scharpf 2000, S. 101–105).

Den letzten und am stärksten zu kollektivem Handeln fähigen Akteurstypus bilden *korporative Akteure*. Bei ihnen werden die gemeinsamen Strategien unabhängig von den Mitgliedern durch die mit hierarchischer Weisungsbefugnis ausgestattete Führung festgelegt (Scharpf 2000, S. 105–106). Korporative Akteure wie Behörden oder Ministerien sind daher in der Policy-Forschung am ehesten als einheitlich handelnde Akteure zu betrachten, wenngleich natürlich auch dort unterschiedliche Untereinheiten mitunter ihre jeweiligen Eigeninteressen verfolgen. Dem gegenüber müssen bei korporativen Akteuren, insbesondere bei jenen mit geringer zentraler Kontrolle, auch immer wieder die Positionen der Mitglieder mit in die Analyse einbezogen werden (Mayntz und Scharpf 1995a, S. 50–51).

Neben den Zielvorstellungen der Mitglieder bestimmen vor allem institutionelle Faktoren die Handlungsfähigkeit kollektiver und korporativer Akteure. Institutionelle Aspekte der internen Organisation kollektiver Willensbildung wie die Modalitäten der Bestellung des Führungspersonals, die Entscheidungsregeln bei der Festlegung politischer Strategien und die Größe und organisatorische Macht der Leitungsebene sind dabei von entscheidender Bedeutung. Somit lässt sich aus dem institutionellen Aufbau eines Akteurs einiges über dessen Fähigkeit zu strategischem Handeln ableiten.

Der institutionelle Kontext dient dem AZI aber auch noch als Quelle weiterer Informationen, die für die Erforschung des Handelns politischer Akteure von Bedeutung sind. Insbesondere bieten institutionalisierte Regeln und Normen Aufschluss über wichtige Aspekte der *Präferenzen und Wahrnehmungen* von Akteuren.

Zunächst ist zu klären, welche primäre *institutionelle Bezugseinheit* Individuen für ihre Handlungen heranziehen, denn grundsätzlich geht der AZI ja davon aus, dass Politik nicht von einer Vielzahl unabhängiger Einzelpersonen gemacht wird, die ihre jeweils eigenen Ziele verfolgen, sondern von einer überschaubaren Anzahl von Menschen, die als Repräsentanten kollektiver oder korporativer Akteure auftreten. Die Feststellung, im Namen welcher kollektiven oder korporativen Akteure Individuen handeln, ist häufig trivial. Wenn etwa zwei Delegationen von Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbandsfunktionären zu Tarifverhandlungen zusammenkommen, liegt die Annahme auf der Hand, beide Seiten agierten als Vertreter ihrer jeweiligen Organisationen. Allerdings gibt es auch Situationen, in denen die Bestimmung der Bezugseinheit nicht so offensichtlich ist, etwa wenn Ministerpräsidenten bei Verhandlungen im deutschen Föderalismus entscheiden müssen, ob sie primär als Vertreter ihrer jeweiligen Parteien oder vorwiegend als Repräsentanten ihrer jeweiligen Bundesländer handeln. Ebenfalls nicht ganz ausschließen will der AZI die Möglichkeit, dass Individuen wie Margaret Thatcher

neben institutionell definierten Interessen auch persönliche politische Ziele verfolgen. Hier folgt der AZI aber der von Lindenberg (1991) vorgeschlagenen „Methode der abnehmenden Abstraktion“, wonach man zunächst mit den einfacher zugänglichen institutionellen Annahmen operieren und die davon abweichenden individuellen (und somit schwerer erhebbaren) Faktoren erst dann in Betracht ziehen sollte, wenn es konkrete Hinweise gebe, dass dies nötig sei (Scharpf 2000, S. 111–114).

Ist dies geklärt, müssen die *Wahrnehmungen* und Situationsdeutungen der kollektiven und korporativen Akteure betrachtet werden. Diese werden von institutionellen Rahmenbedingungen wesentlich beeinflusst. Aus der Sicht des AZI bewirken institutionalisierte, auf Wiederholung angelegte Interaktionen zwischen politischen Akteuren, wie sie in Politikfeldern häufig vorkommen, dass die Wahrnehmungen und Situationsdeutungen der Akteure sehr ähnlich sind. Dies ist nicht gleichbedeutend mit der Annahme vollständiger Information in vielen Rational-Choice-Analysen. Der AZI fußt auf der Annahme begrenzt rationaler Akteure, d.h. er geht lediglich davon aus, dass die Mischung von Wissen und Nichtwissen bei allen an einer politischen Entscheidung beteiligten Akteuren in etwa gleich ist und dass die Wahrnehmungen durch öffentliche Kommunikationsprozesse auch für die Forscherin nachvollziehbar sind (Scharpf 2000, S. 114–116).

Das letzte und wichtigste Element des Akteurskonzepts sind die *Präferenzen* der kollektiven und korporativen Akteure. Das Konzept der Präferenzen setzt sich aus vier Dimensionen zusammen, wobei die ersten drei stark von institutionellen Faktoren beeinflusst sind. Die erste Dimension bezieht sich auf das *institutionelle Eigeninteresse* an Wachstum, Autonomie und Fortbestand der Organisation. Es wird davon ausgegangen, dass kollektive und korporative Akteure grundsätzlich danach streben, als unabhängige Einheiten zu überleben, ihre institutionelle Ausstattung zu verbessern und ihren Einfluss zu erweitern (Scharpf 2000, S. 117–118). Zweitens werden Akteuren *normative Rollenerwartungen* unterstellt, die weitgehend institutionell definiert sind. Kollektive oder korporative Akteure haben festgeschriebene organisatorische Ziele, die für die Forscherin daher relativ leicht nachvollziehbar sind. Scharpf nennt etwa das Ziel von Gewerkschaften, Lohnsteigerungen für ihre Mitglieder durchzusetzen und gegen den Arbeitsplatzverlust ihrer Mitglieder zu kämpfen, oder das Ziel der Inflationsbekämpfung bei Zentralbanken (Scharpf 2000, S. 118–119). Drittens geht der AZI davon aus, dass Akteure *Identitäten* haben, die sie zu verteidigen versuchen. Unter den unterschiedlichen Facetten der institutionellen Eigeninteressen und der normativen Zielvorstellungen heben organisatorische Identitäten bestimmte Aspekte als besonders zentral hervor. Sie bilden somit den Kern dessen, was einen kollektiven oder korporativen Akteur antreibt, und sie geben bei Konflikten zwischen beispielsweise institutionellen Eigeninteressen und normativen Rollenerwartungen Aufschluss darüber, was einem Akteur wichtiger ist. Auch diese Identitäten sind häufig institutionell festgeschrieben und lassen sich für die Forscherin daher relativ gut nachvollziehen (Scharpf 2000, S. 119–121).

Viertens kommt dann noch eine relationale Dimension von Präferenzen hinzu, die als *Interaktionsorientierungen* bezeichnet werden. Dabei geht es um die Frage, wessen Vorteil die Akteure im Auge haben, wenn sie in einer bestimmten Entscheidungssituation stehen. Die neoklassische Ökonomie und weite Teile der Rational-Choice-Theorie gehen davon aus, dass Akteure nur ihren eigenen Nutzen maximieren wollen. Daneben ist es aber durchaus möglich, dass Neid, Feindschaft oder Altruismus Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen. Unterschieden werden somit fünf Interaktionsorientierungen:

- *Individualismus*: der Akteur achtet nur auf seinen eigenen Vorteil, ohne die Vor- und Nachteile der anderen beteiligten Akteure in Betracht zu ziehen;
- *Solidarität*: der Akteur wertet Vorteile für andere genauso wie Vorteile für sich selbst;
- *Wettbewerb*: der Akteur versucht auf jeden Fall besser dazustehen als die anderen Akteure;
- *Altruismus*: der Akteur achtet nur auf die Vorteile der anderen, ohne sich selbst mit in den Blick zu nehmen;
- *Feindschaft*: der Akteur versucht, den anderen Akteuren unbedingt Schaden zuzufügen, unabhängig davon, ob er selbst dadurch Vor- oder Nachteile erlangt.

Scharpf argumentiert, dass Altruismus und Feindschaft als Interaktionsorientierungen in ‚normalen‘ Politikgestaltungsprozessen eher unwahrscheinlich sind. Individualismus, Solidarität und Wettbewerb seien dagegen häufig anzutreffen. Er zeigt, dass politische Akteure sich in der Regel besser stellen, sofern sie sich alle solidarisch statt individualistisch verhalten, während kompetitive Interaktionsorientierungen in der Regel für alle zu schlechteren Ergebnissen führen. Institutionelle Kontexte, die so viel gegenseitiges Vertrauen ermöglichen, dass sich alle Seiten solidarisch verhalten, sind aus seiner Sicht daher anzustreben, während Situationen vermieden werden sollten, in denen die Akteure kompetitive Interaktionsorientierungen entwickeln. Gleichzeitig ist solidarisches Verhalten immer eine prekäre Angelegenheit, da sie von anderen, die sich nicht solidarisch verhalten, leicht ausgebeutet werden kann (Scharpf 2000, S. 148–158). Aus diesem Grund operiert Scharpf zumeist mit der auch von Rational-Choice-Ansätzen gebrauchten individualistischen Ausrichtung als Standardannahme.

In der konkreten Forschungspraxis sind für den AZI sicherlich diejenigen Akteurskonzepte am bedeutendsten, die davon ausgehen, dass die betrachteten Akteure als einheitlich handelnde Entitäten betrachtet werden können, die die Realität alle auf ähnliche Weise wahrnehmen. Zudem spielen bei der Modellierung von Präferenzen institutionelle Eigeninteressen und normativ definierte Zielvorstellungen dieser kollektiven oder korporativen Akteure eine zentrale Rolle. Als Interaktionsorientierung wird standardmäßig Individualismus angenommen. Somit unterscheidet sich die grundsätzliche Sichtweise von Akteuren nur wenig von Rational-Choice-Ansätzen, die von begrenzter Rationalität ausgehen. Wesentliche Weiterentwicklungen sind die ausführlichere Dis-



kussion von Präferenzen und die Einbeziehung institutioneller Informationen zur Bestimmung der Präferenzen sowie die grundsätzliche Offenheit auch für andere Akteursannahmen, die allerdings erst dann ins Spiel kommen, wenn es empirische Hinweise gibt, dass die sparsameren Standard-Annahmen empirisch unzureichend sind.

## 2.2 Akteurkonstellationen

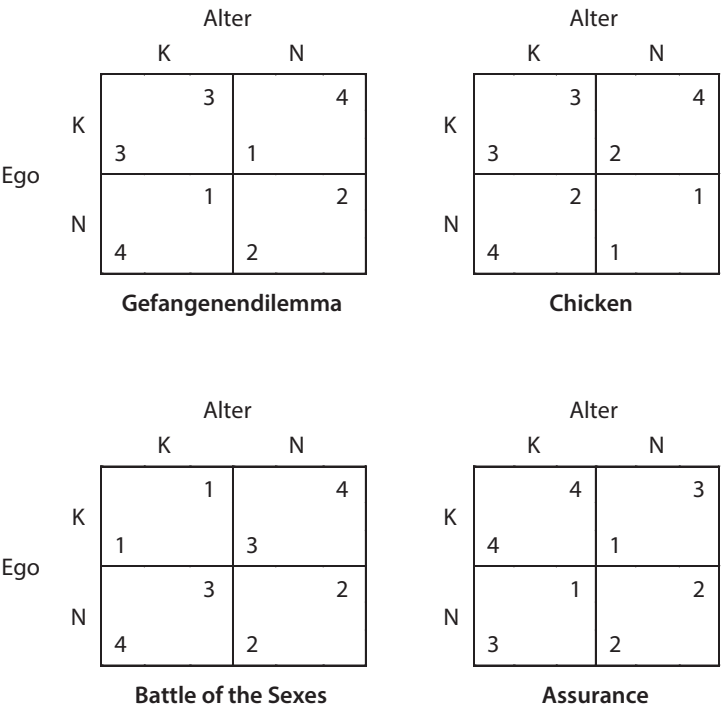
Eine der wichtigen Grundannahmen des AZI ist, dass Politik nicht von einzelnen politischen Akteuren autonom gestaltet werden kann. Regierungen bestehen oftmals aus Koalitionen mehrerer Parteien, die sich einigen müssen, bevor Gesetze verabschiedet werden können. Zudem müssen häufig die Positionen mächtiger organisierter Interessen berücksichtigt werden, da Reformen zwar gegen den Willen von wichtigen Verbänden verabschiedet werden könnten, aber spätestens bei der praktischen Durchführung an der fehlenden Unterstützung gesellschaftlicher Akteure scheitern würden. Somit muss sich die Analyse von Politikgestaltungsprozessen von der simplifizierten „Gesetzgeberperspektive“ der frühen Policy-Forschung verabschieden (Mayntz und Scharpf 1995c, S. 9) und stattdessen eine „interaktionsorientierte“ Perspektive einnehmen, die davon ausgeht, dass Politik das Resultat von interdependenten Entscheidungen mehrerer politischer Akteure ist (Scharpf 2000, S. 33).

Um die Logik dieser Interaktionen theoretisch fassen zu können, greift Scharpf (2000) auf spieltheoretische Instrumente zurück. Ziel ist es, die möglichen Handlungsweisen der beteiligten Akteure („Strategien“), ihre Bewertungen der möglichen Ergebnisse im Lichte ihrer Präferenzen („Auszahlungen“) und die Vereinbarkeit der Handlungsoptionen der beteiligten Akteure bzw. das Konfliktniveau und die Art des Konflikts abzubilden (Scharpf 2000, S. 128–129). Dabei legt Scharpf einige vereinfachende Annahmen zugrunde, um die betrachteten Konstellationen sowohl für die Forscherin handhabbar als auch für die begrenzt rationalen Akteure strategisch durchschaubar zu halten. So beschränkt er sich auf Zwei-mal-zwei-Spiele, also Spielkonstellationen zwischen zwei Spielern, die jeweils auch nur zwei Handlungsoptionen haben. Unter der Vielzahl möglicher Konstellationen konzentriert er sich auf vier spieltheoretisch besonders gut analysierte und auch empirisch häufig vorkommende Konstellationen, die er in Vierfelder-Spielmatrizen darstellt (siehe Abbildung 2). Die beiden Spieler (Ego und Alter) haben jeweils zwei Strategien, kooperieren (K) oder nicht kooperieren (N). Die Zahlen in den Zellen geben die Auszahlungen der Spieler für jedes der möglichen Ergebnisse an. Diese reichen von 1 bis 4, wobei 1 für die schlechteste und 4 für die beste Bewertung der jeweiligen Strategiekombinationen steht (Scharpf 2000, S. 131).

Das *Gefangenendilemma* bezeichnet Konstellationen, in denen beide Seiten große Vorteile aus Nichtkooperation ziehen könnten, allerdings nur, solange die andere Seite sich für Kooperation entscheidet. Wenn sich beide Seiten nicht kooperativ verhalten, erhalten sie jeweils ihr zweitschlechtestes Ergebnis. Kommunikation oder der Abschluss



**Abbildung 2** Vier typische Spielkonstellationen



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Scharpf (2000, S. 131)

von Abkommen zwischen beiden Seiten könnten diese Dilemma-Situation auflösen, allerdings besteht immer die Gefahr, dass die an sich für beide Seiten vorteilhafte Lösung wechselseitiger Kooperation durch einseitige Verstöße torpediert wird (Scharpf 2000, S. 134–137).

Das *Chicken*-Spiel ähnelt dem Gefangenendilemma. Es bietet also durchaus Anreize für Kooperation, allerdings steht diese immer in der Gefahr, durch einseitige Abweichung torpediert zu werden, woraus eine Seite große Vorteile zu Lasten der anderen ziehen würde. Hier sind allerdings die Folgen beiderseitiger Nichtkooperation noch nachteiliger als beim Gefangenendilemma: beide Seiten erhalten dadurch ihr schlechtestes Resultat. Wenn eine der beiden Seiten zuerst handeln kann, wird sie sich für Nichtkooperation entscheiden und damit mit hoher Wahrscheinlichkeit Erfolg haben, da die andere Seite dann mit Kooperation besser fährt als mit einer aggressiven Antwort (Scharpf 2000, S. 137–139).

Beim *Battle of the Sexes* gibt es dagegen größere Anreize für koordinierte Lösungen, allerdings besteht ein Verteilungskonflikt zwischen beiden Seiten, da Ego die erste Lö-

sung (4/3) und Alter die zweite (3/4) bevorzugt. Dennoch ist der Anreiz für ein koordiniertes Vorgehen groß, da beide bei Nichtkooperation das zweitschlechteste Ergebnis erzielen würden, sodass eine koordinierte Verhandlungslösung durchaus wahrscheinlich ist. Sofern eine Seite ‚Fakten schaffen‘ und zuerst wählen darf, ist eine koordinierte Lösung sehr wahrscheinlich. Des Weiteren sind einmal gefundene gemeinsame Lösungen auch in der Implementation unproblematisch, da selbst die benachteiligte Seite ein Interesse an der Einhaltung der Vereinbarung hat (Scharpf 2000, S. 132–133).

Das *Assurance*-Spiel bietet noch größere Anreize für Kooperation, da beide Seiten mit einer kooperativen Lösung ihr jeweils bestes Ergebnis erzielen. Dennoch besteht eine Gefahr: Wenn eine Seite sich – durch falsche Informationen oder eine anderweitig fehlerhafte Wahrnehmung der Situation – für Nichtkooperation entscheidet, erhält sie immer noch ihr zweitbestes Ergebnis, für die andere Seite ist dies aber die schlechteste aller möglichen Lösungen (Scharpf 2000, S. 132).

Neben diesen vier Konstellationen gibt es noch eine Vielzahl weiterer möglicher Situationen, selbst wenn man bei zwei Spielern mit je zwei Strategien und einer vierstufigen Präferenzordnung bleibt. Wichtig ist aus der Sicht Scharpfs, dass man als Forscherin die tatsächlich empirisch ersichtliche Situation möglichst realitätsnah in einer Spielmatrix nachbildet, um dann auf anschauliche Weise die strategischen Anreize und die Art und das Ausmaß des Konflikts nachvollziehen zu können. Die vier ausgewählten Modellsituationen dienen lediglich als Hinweis, welchem Typus die konkret untersuchte Entscheidungssituation im Hinblick auf das Konfliktniveau und die Anreize für Kooperation am stärksten ähnelt (Scharpf 2000, S. 140–141).

Um die Beschränkung auf Konstellationen mit nur zwei Spielern zu lockern, empfiehlt Scharpf, bei Entscheidungssituationen mit einer Vielzahl beteiligter Akteure (etwa bei Entscheidungen im EU-Ministerrat), *hypothetische Koalitionen* von Akteuren mit ähnlichen Präferenzen zu bilden und komplexe Situationen gegebenenfalls auch in mehrere miteinander verbundene Konstellationen aufzuteilen. Auf diese Weise werden komplizierte Interessenskonstellationen zwischen vielen Akteuren in besser interpretierbare Zwei-mal-zwei-Spiele zerlegt. Er veranschaulicht dies mit einem Beispiel aus dem Bereich der EU-Sozialpolitik, bei dem er zunächst ein Spiel zwischen zwei hypothetischen Koalitionen reicher und armer Länder modelliert und dann noch einmal die Gruppe der reichen Länder in Staaten aufspaltet, die wohlfahrtsstaatliche Regelungen unterschiedlichen Typs haben (kontinentaleuropäische vs. nordische). Beides zusammen ergibt den Befund, dass die Verabschiedung gemeinsamer europäischer Sozialstandards selbst bei Mehrheitsentscheidungen mit erheblichen Konflikten zu kämpfen hat (Scharpf 2000, S. 148; siehe auch Scharpf 1996).

In der korrekten empirischen Modellierung der Akteurkonstellation liegt sicherlich eine der größten Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung des AZI. Missinterpretiert man beispielsweise eine konfliktträchtige Gefangenendilemma-Konstellation als kooperativeres Battle of the Sexes, ergeben sich daraus völlig unterschiedliche Implikationen für die in dieser Situation möglichen Policy-Lösungen. Leider bietet der AZI

kaum methodische Hinweise darauf, wie bei der Modellierung von Entscheidungssituationen am besten vorzugehen ist. Diese Schwierigkeiten sollten aber auch nicht überbewertet werden. Erstens erfordert jede Art von analytischer Auseinandersetzung mit politischen Entscheidungssituationen und insofern auch jede praktische Anwendung von Theorieansätzen und Analyserahmen ein hohes Maß an Wissen über die jeweiligen empirischen Gegebenheiten und ein ebenso hohes Maß an kritischem Abstraktionsvermögen. Das Problem betrifft also nicht nur den AZI allein. Und zweitens setzt der AZI bei der Modellierung von Akteurspräferenzen ohnehin auf vorwiegend institutionell determinierte und daher für die Forscherin relativ leicht nachvollziehbare Aspekte, sodass es bei der Anwendung vor allem darauf ankommt, die grobe Konfliktstruktur einigermaßen korrekt in eine Spielmatrix zu übertragen.

Hilfreich dabei sind sicherlich empirisch beobachtbare typische Begleiterscheinungen von Situationen mit hohem oder niedrigem Konfliktniveau. Beobachtet man öffentlichkeitswirksame, lautstarke Grundsatzdebatten sowie äußerst langwierige und immer wieder scheiternde Entscheidungsprozesse, so liegt die Vermutung nahe, dass es sich um eine konfliktträchtige Konstellation wie das Gefangenendilemma oder das Chicken-Spiel handelt. Verlaufen die Entscheidungen hingegen häufig ohne allzu große öffentliche Auseinandersetzungen und werden in der Regel relativ zügig abgeschlossen, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Konstellation weniger konfliktträchtig ist – etwa das Assurance-Spiele oder das Battle of the Sexes. Somit besteht die Schwierigkeit vor allem darin, das genaue Feintuning der Entscheidungskonstellation bestimmen zu müssen. Irrt man sich hier leicht, sind die Folgen deutlich weniger gravierend als wenn man statt eines Chicken-Spiels ein Assurance-Spiel annimmt.

## 2.3 Interaktionsformen

Interaktionsformen bilden den letzten theoretischen Baustein des AZI. Interaktionsformen bezeichnen den prozeduralen Modus, mit dem politische Akteure in gegebenen Akteurkonstellationen – getrennte oder gemeinsame – Entscheidungen treffen. Scharpf (2000, S. 43–44) unterscheidet vier Interaktionsformen, die jeweils bestimmte institutionelle Kontexte voraussetzen und zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, wenn sie unter unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen angewendet werden. Das Grundargument ist, dass unterschiedliche Akteurkonstellationen unter Anwendung unterschiedlicher Interaktionsformen und in unterschiedlichen institutionellen Kontexten zu unterschiedlichen politischen Ergebnissen führen. Anders gesagt, sind bestimmte Konfliktkonstellationen mit manchen Interaktionsformen und unter manchen institutionellen Rahmenbedingungen produktiv auflösbar, während sie unter anderen zu Blockaden oder Nichtentscheidungen führen.

Scharpf (2000, S. 36–41 und 159–165) legt der normativen Bewertung verschiedener Kombinationen von Interaktionsformen und institutionellen Rahmenbedingungen

zwei Kriterien zugrunde. In der Dimension der „Wohlfahrtsproduktion“ zieht er nicht, wie dies häufig in ökonomischen Analysen der Fall ist, das Pareto-Kriterium heran, wonach Lösungen akzeptabel sind, die für mindestens einen Beteiligten Vorteile, aber für niemanden Nachteile mit sich bringen. Stattdessen stützt er sich auf das Kaldor-Wohlfahrtskriterium, das auch Einbußen für einzelne Beteiligte für akzeptabel erklärt, sofern diese durch entsprechende Vorteile der anderen aufgewogen werden. Ziel ist also die Steigerung der *Gesamtwohlfahrt* aller Beteiligten, ein Kriterium, das näher an gängigen politischen Auffassungen des Gemeinwohls liegt als das status-quo-orientierte Pareto-Kriterium. Das zweite Beurteilungskriterium ist die *Verteilungsgerechtigkeit*, wobei Scharpf verschiedene Auffassungen davon zulässt, was als gerechte Verteilung betrachtet werden kann (Scharpf 2000, S. 163).

### Einseitiges Handeln

Bei einseitigem Handeln werden keine gemeinsamen Entscheidungen oder Abkommen getroffen. Jeder Akteur handelt für sich, seine Handlungen haben aber Auswirkungen auf die anderen Akteure, die darauf wiederum durch individuelle Handlungen reagieren. Diese Interaktionsform ist institutionell am wenigsten anspruchsvoll. Sie kann bereits in „anarchischen Feldern“ angewendet werden, die gar keine institutionelle Strukturierung aufweisen, wie dies in vielen Bereichen der internationalen Beziehungen der Fall ist. Einseitiges Handeln kommt aber häufig auch unter Bedingungen „minimaler Institutionen“ vor, wo nur ganz grundlegende Regeln festgelegt sind wie etwa der Schutz von Eigentumsrechten und die rechtliche Garantie von Verträgen im Rahmen von Märkten (Scharpf 2000, S. 230).

Insgesamt ist die Konfliktbearbeitungsfähigkeit dieser Interaktionsform stark eingeschränkt. Unter diesen Bedingungen können nur Konstellationen, bei der alle Seiten Vorteile aus Kooperation ziehen, befriedigend gelöst werden. Unter den vier weiter oben dargestellten Spielkonstellationen gilt dies für Assurance-Konstellationen und für das Battle of the Sexes, das gerade unter den Bedingungen einseitigen Handelns zu einer einfachen, stabilen Lösung führt. Konstellationen mit höherem Konfliktniveau wie das Gefangenendilemma oder das Chicken-Spiel führen unter den Bedingungen einseitigen Handelns in anarchischen Feldern oder unter Bedingungen minimaler Institutionen dagegen fast zwangsläufig zu kollektiv schädlichen Ergebnissen (Scharpf 2000, S. 190–192).

### Verhandlung

Die Interaktionsform „Verhandlung“ bezieht sich auf einen Modus, bei dem die beteiligten Akteure auf Grundlage einstimmiger Entscheidungen gemeinsame Abkommen schließen. Grundsätzlich sind Verhandlungslösungen nur dann effektiv, wenn keine schwerwiegenden Umverteilungsprobleme gelöst werden müssen, da zu erwarten ist, dass Lösungen mit Umverteilungswirkung von benachteiligten Akteuren abgelehnt werden. Sofern es aber gemeinsame Vorteile für alle Seiten gibt, wie etwa beim Assurance-

Spiel, beim Battle of the Sexes oder auch beim Gefangenendilemma, dann sind Verhandlungslösungen zum gegenseitigen Vorteil durchaus möglich (Scharpf 2000, S. 248).

Verhandlungen sind allerdings grundsätzlich mit hohen Transaktionskosten verbunden, vor allem wenn neben der Suche nach kollektiv vorteilhaften Lösungen zugleich auch Verteilungsprobleme gelöst werden müssen und wenn sehr viele Akteure an den Verhandlungen beteiligt sind, deren Positionen alle berücksichtigt werden müssen. In diesem Zusammenhang kommt dem institutionellen Umfeld eine wichtige Bedeutung zu. Vorteilhafte Bedingungen für Verhandlungslösungen liegen in netzwerkförmigen Kontexten vor, in denen die Akteure dauerhaft miteinander interagieren, sodass Verhandlungslösungen aufgrund des wechselseitigen Vertrauens leichter gefunden werden. Dadurch können Sach- und Verteilungsfragen zumindest teilweise getrennt und so das „Verhandlungsdilemma“ – die gleichzeitige Diskussion von Sach- und Verteilungsfragen – abgemildert werden (Scharpf 2000, S. 231–236). Verhandlungen werden ebenfalls durch die Begrenzung der Teilnehmerzahl und durch die Rolle eines Agenda-Setters erleichtert, der den Verhandlungsteilnehmern das Aufspüren akzeptabler Lösungen erleichtert (Scharpf 2000, S. 229–247).

### Mehrheitsentscheidung

Bei Mehrheitsentscheidungen werden ebenfalls gemeinsame Abkommen angestrebt, die allerdings nur die Zustimmung einer Mehrheit der beteiligten Akteure voraussetzt. Hierfür ist eine deutlich stärkere institutionelle Struktur vonnöten, denn es müssen Regeln festgeschrieben sein und von allen Beteiligten akzeptiert werden, die kollektiv verbindliche Entscheidungen gegen den Willen einer Minderheit ermöglichen. Scharpf sieht diese Voraussetzungen in Verbänden ebenso gegeben wie in repräsentativen Versammlungen, etwa in Parlamenten.

Grundsätzlich ist das Konfliktbearbeitungspotenzial von Mehrheitsentscheidungen deutlich höher als von einseitigem Handeln oder von Verhandlungen. Unter diesen Bedingungen können auch politische Entscheidungen beschlossen werden, die eine Minderheit benachteiligen, und die Transaktionskosten sinken, da alle Seiten wissen, dass sie kein Vetorecht haben. Allerdings benötigen Mehrheitsentscheidungen deutlich mehr Legitimation als einstimmige Beschlüsse, denn sie erlauben kollektiv verbindliche Entscheidungen, bei denen über die Positionen von Minderheiten hinweggegangen wird (Scharpf 2000, S. 251–280). Da Mehrheitsentscheidungen im Grunde nur eine Sonderform hierarchischer Steuerung sind, diskutiert er die Legitimationsanforderungen an solche Entscheidungen im Zusammenhang mit der vierten Interaktionsform.

### Hierarchische Steuerung

Hierarchische Steuerung ist eine Interaktionsform, bei der ein Akteur ohne die Zustimmung der anderen verbindliche Entscheidungen treffen kann, die für alle Beteiligten bindend sind. Diese Interaktionsform ist institutionell am anspruchsvollsten, denn es müssen die Voraussetzungen dafür gegeben sein, dass die einseitigen Entscheidun-

gen von allen anderen als bindend anerkannt und gegenüber diesen zur Not mit Zwang durchgesetzt werden. Das ist in der Regel nur unter Anwendung staatlicher Herrschaftsgewalt möglich. Somit ist der Modus der hierarchischen Steuerung zentral für das Verhältnis zwischen Regierungen und Bürgern in demokratischen Gemeinwesen (Scharpf 2000, S. 281).

Grundsätzlich ist der Modus der hierarchischen Steuerung fähig, auch bei sehr konfliktbeladenen Akteurkonstellationen für gemeinwohlorientierte Entscheidungen mit gerechten Verteilungswirkungen zu sorgen (Scharpf 2000, S. 283–285). Allerdings muss dabei vorausgesetzt werden, dass die Träger hierarchischer Entscheidungsgewalt gemeinwohlorientiert sind und nach Lösungen mit gerechten Verteilungswirkungen streben (Scharpf 2000, S. 286). Wenngleich diese Anforderungen höchst anspruchsvoll sind, argumentiert Scharpf, dass sie unter den Bedingungen etablierter demokratischer Gemeinwesen, in denen es eine belastbare kollektive Identität der Bürgerinnen und Bürger und funktionierende Mechanismen der demokratischen Verantwortlichkeit gibt, zumindest annäherungsweise erfüllt sind (Scharpf 2000, S. 293–318). Dasselbe gilt allerdings nicht für supranationale Entscheidungen im Rahmen der EU (Scharpf 1999, S. 16–35).

### Verhandeln im Schatten der Hierarchie

Während die einzelnen Interaktionsformen bislang nur in den institutionellen Kontexten betrachtet wurden, die für sie mindestens notwendig sind, also etwa Verhandlungen unter den Bedingungen von Einstimmigkeit bei gleichzeitig gesicherter Einhaltung von Abkommen, liegt der besondere Charme der vom AZI vorgeschlagenen Unterscheidung zwischen institutionell vorhandenen Autoritätsstrukturen und tatsächlich eingesetzten Koordinationsmechanismen darin, dass konsensorientierte Interaktionsformen auch unter institutionellen Bedingungen zum Einsatz kommen können, die grundsätzlich hierarchische oder mehrheitsbasierte Entscheidungen zulassen. Scharpf diskutiert diese unter dem Oberbegriff der Verhandlungen im „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 2000, S. 323).

Diesen Mischformen aus konsensorientierten und hierarchischen Entscheidungsformen spricht Scharpf besondere Effektivität zu. Wenn staatliche Akteure etwa mit Verbänden über Policy-Entscheidungen verhandeln oder aber Verbände im Schatten gesetzlicher Regelungen autonom über Lösungen bestimmter sektoraler Probleme verhandeln lassen, kann ein Grundproblem hierarchischer Steuerung vermieden werden: das Informationsproblem, wonach bei zentralen Entscheidungen nur schwer dafür gesorgt werden kann, dass alle relevanten Informationen für sachgerechte Lösungen in die Entscheidung einfließen. Die breite Beteiligung gesellschaftlicher Akteure kann dieses Problem lösen. Zugleich sorgt der Schatten der Hierarchie dafür, dass die Transaktionskosten der Verhandlungen gesenkt und die Verhandlungslösungen durch die Drohung mit hierarchischen staatlichen Interventionen in eine gemeinwohlorientiertere und gerechtere Richtung gelenkt werden können. Schließlich kann der Staat auf diese Weise

auch stärker auf die Loyalität und Unterstützung der in die Entscheidungsfindung eingebundenen Verbände zählen, was bei der Implementation der vereinbarten Regelungen von Vorteil ist (Scharpf 2000, S. 323–335).

---

### 3 Empirische Anwendungen

Da der AZI am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln entwickelt wurde, liegt es auf der Hand, dass diese Forschungsheuristik vor allem von Forscherinnen und Forschern im Umfeld dieses Instituts empirisch angewendet wurde. Wenngleich der AZI auch vereinzelt in anderen Studien eingesetzt wurde (siehe etwa Buntrock 2004; Bartle 2006; von Maravić 2007), konzentriert sich der folgende Überblick über die empirischen Anwendungsfelder des AZI auf die Arbeiten von Mayntz und Scharpf sowie ihren Kolleginnen und Kollegen am Kölner Institut.

Ganz generell lässt sich sagen, dass der AZI bislang fast ausschließlich in fallstudienbasierten qualitativen Studien zum Einsatz kam. Dafür gibt es zwei wesentliche Gründe. Erstens ist der AZI explizit als Instrumentarium für Forschung, die „rückblickend“ bestimmte politische Entscheidungen zu erklären versucht. Studien dieser Art sind mehr oder weniger notwendigerweise qualitativer Natur, da sie sich für einzelne empirische „Puzzles“ interessieren. Quantitative Forschung ist stattdessen typischerweise „vorwärtsblickend“, d. h. sie versucht, den Effekt verschiedener kausaler Faktoren auf bestimmte abhängige Variablen zu überprüfen (Scharpf 2000, S. 56–59). Damit einher geht ein zweiter Grund: Da der AZI wie eingangs erwähnt nur ein Analyserahmen und keine voll ausformulierte Theorie ist, lassen sich aus ihm nicht so leicht griffige Hypothesen ableiten, die in quantitativen Studien getestet werden können. Ich werde auf diesen Punkt im Fazit noch einmal zurückkommen.

Die empirischen Anwendungsfelder des AZI lassen sich in zwei große Zweige einteilen, die zeitlich aufeinander folgten und einen generellen Wandel der Forschungsinteressen am Kölner MPIfG anzeigen: Zunächst fand der AZI vor allem Anwendung in Analysen nationaler Politikgestaltungsprozesse, vorwiegend im Rahmen der Bundesrepublik Deutschland. Die Erkenntnis, dass nationale Politikgestaltung gerade in den schwerpunktmäßig untersuchten staatsnahen Sektoren kaum mehr ohne den Einfluss europäischer Liberalisierungspolitik zu verstehen war, gab dann den Anstoß für den zweiten empirischen Schwerpunktbereich: die Erforschung von Policy-Entscheidungen in der europäischen Mehrebenenpolitik.

#### 3.1 Anwendungen in der nationalen Policy-Forschung

Eine der frühesten empirischen Studien, die auf theoretischen Elementen des AZI beruhen, wenngleich der Analyserahmen als solcher damals noch nicht theoretisch ausge-



arbeitet war, ist die Untersuchung von Scharpf et al. (1976) zur „*Politikverflechtung*“ im deutschen Föderalismus. Scharpf und seine Mitarbeiter zeigen in dieser Analyse, dass Verhandlungen im deutschen Föderalismus durch die Überlagerung von Sachentscheidungen und Verteilungsfragen sehr blockadeanfällig sind. Die Akteurkonstellation zwischen Bund und (reichen sowie armen) Ländern ähnelt dem Gefangenendilemma und ist somit hochgradig konfliktbeladen. Viele Sachfragen ziehen unmittelbar Debatten über Verteilungsfragen nach sich, sodass vor allem die armen Länder vielen Reformen skeptisch gegenüberstehen, da sie befürchten, finanzielle Einbußen hinnehmen zu müssen. Die Interaktionsform entspricht dem Modus „Verhandeln“, d. h. es sind faktisch keine Mehrheitsentscheidungen oder gar hierarchische Weisungen des Bunds möglich und weder der Bund noch einzelne Gruppen von Bundesländern können einseitig handeln. Die institutionellen Rahmenbedingungen bieten somit kaum Möglichkeiten zur Auflösung dieser Konflikte. In empirischen Fallstudien zu den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzhilfen wird gezeigt, dass die häufigste Strategie, um mit den Verteilungskonflikten umzugehen, darin besteht, dass nur besitzstandswahrende Maßnahmen ergriffen werden, die keine Umverteilung und keine Strukturveränderungen implizieren. Damit, so das Argument der Autoren, neige die deutsche Politikverflechtung zu Immobilismus, sodass drängende Probleme häufig nicht sinnvoll bearbeitet werden können. Scharpf (1985) prägte für diese kollektiv suboptimale, aber hochgradig reformresistente Konstellation später den Begriff der „Politikverflechtungs-Falle“.

Gemeinsam mit Arthur Benz und Reinhard Zintl weitete Scharpf die Problemanalyse verflochtener Politik im deutschen Föderalismus auf eine Untersuchung der „horizontalen Politikverflechtung“ aus (Benz et al. 1992). Auf Basis eines Gutachtens über mögliche Formen der Zusammenarbeit zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein schlugen die Autoren Kooperationsformen vor, die das „Verhandlungsdilemma“ abmildern können, etwa die Verkopplung verschiedener Einzelverhandlungen zu Paketen, die dann Koppelgeschäfte und Ausgleichszahlungen erleichtern, oder die prozedurale Entkopplung von Sach- und Verteilungsfragen. Da die Vorschläge aber nie in die Praxis umgesetzt wurden, lässt sich schwer beurteilen, wie sie sich in der Praxis bewährt hätten.

Scharpf wandte seine Analyse der Interessenskonstellationen im bundesdeutschen Föderalismus zuletzt auf die Föderalismusreform 2006 an. Er war Mitglied der 2003 eingesetzten Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung und wirkte als Experte unmittelbar an der Erarbeitung der Reformvorschläge mit. Die im Zuge der Auseinandersetzung mit der Reform entstandenen Beiträge nehmen zwar kaum explizit Bezug auf die formale Analyselogik des AZI, dennoch sind sie deutlich beeinflusst von der Handschrift des AZI (Scharpf 2004, 2007, 2009). Auf Grundlage einer nüchternen Analyse der Interessenslagen der wesentlichen Akteure identifiziert Scharpf die divergierenden Interessen der armen und reichen Bundesländer als wesentliches Hindernis der Föderalismusreform (Scharpf 2004, S. 45–46). Aus diesem Gegensatz erklärt sich, warum alle Fragen des Finanzausgleichs und der Länderneugliederung von vornherein von der Agenda der Reformkommission ferngehalten wurden und warum die an sich

geplante Entflechtung der Zuständigkeiten des Bundes und der Länder aufgrund des geringen Nutzens dieser Reform für die armen Länder auf halbem Wege steckenblieb (Scharpf 2007). Angesichts der komplizierten Interessenlage plädierte Scharpf stattdessen für eine Beibehaltung, aber deutliche Flexibilisierung der Verflechtungsstrukturen, insbesondere in Form von Abweichungsrechten der Länder von Bundesgesetzen, und eine Stärkung der Steuerhoheit der Länder bei gleichzeitigen Finanzhilfen des Bundes für die armen Länder (Scharpf 2009).

Der zweite wichtige Bereich der nationalen Policy-Forschung, in dem der AZI zur Anwendung kam, ist die *Analyse der wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die Ölpreiskrise der 1970er Jahre* in Deutschland, Österreich, Schweden und Großbritannien. Scharpfs 1987 in Buchform erschienene Untersuchung dieser Reaktionen (Scharpf 1987) diente ihm bei seiner ausführlichen Darstellung des AZI als empirisches Beispiel, das die analytische Brauchbarkeit seines theoretischen Instrumentariums illustrieren sollte (Scharpf 2000, S. 19–32 sowie Anhang 1). In der „Sozialdemokratischen Krisenpolitik“ setzte er die später in den AZI aufgenommenen spieltheoretischen Analysewerkzeuge erstmals auf äußerst gewinnbringende Weise zur Erklärung der unterschiedlich erfolgreichen wirtschaftspolitischen Reaktionen in den vier Ländern ein.

Im Mittelpunkt der Analyse steht die Interaktion zwischen Regierungen und Gewerkschaften. Scharpf modelliert diese Interaktion in Form von zwei unterschiedlichen Spielkonstellationen mit höchst unterschiedlichen strategischen Implikationen. In beiden Spielen haben Regierungen die Wahl zwischen expansiver und restriktiver Fiskalpolitik, Gewerkschaften müssen sich zwischen aggressiver Lohnpolitik oder Lohnzurückhaltung entscheiden. Unterschiedlich modelliert sind aber die Präferenzen der Regierung. Im „keynesianischen“ Spiel bildet die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit das oberste Ziel der Regierung, während Inflation nur eine nachgeordnete Rolle spielt. Unter diesen Bedingungen, die vorwiegend bei sozialdemokratischen Regierungen gegeben waren, ähnelt die Konstellation dem Battle of the Sexes. Beide Seiten haben ein gemeinsames Interesse an expansiver Fiskalpolitik, allerdings präferiert die Regierung die Kombination mit gewerkschaftlicher Lohnzurückhaltung, um auf diese Weise sowohl Arbeitslosigkeit als auch Inflation zu bekämpfen. Gewerkschaften haben dagegen einen Anreiz, statt Lohnzurückhaltung eine aggressive Lohnpolitik zu betreiben, um ihren Mitgliedern höhere Lohnsteigerungen zu verschaffen. Tun sie dies allerdings, besteht die Gefahr von Inflation, sodass der Schlüssel zu einer aus Sicht der Regierung optimalen Lösung darin besteht, die Gewerkschaften zu freiwilliger Lohnzurückhaltung zu bewegen (Scharpf 2000, Anhang 1).

Im „monetaristischen“ Spiel, das entweder von bürgerlichen Regierungen wie der britischen unter Margaret Thatcher gespielt wurde oder von sozialdemokratischen Regierungen, die durch steigende Inflationsraten aufgrund der Nichtkooperation der Gewerkschaften zu einem wirtschaftspolitischen Schwenk veranlasst worden waren, ist das Konfliktniveau deutlich höher. Es ähnelt dem Gefangenendilemma, da die Gewerkschaften immer noch eine expansive Fiskalpolitik präferieren, die Regierung nun aber

eine restriktivere Ausgabenpolitik bevorzugt. Die Regierung sitzt hier aber am längeren Hebel, denn wenn sie ihre bevorzugte Strategie verfolgt, sinken für die Gewerkschaften die Anreize, aggressive Lohnerhöhungen anzustreben, da dadurch dann auch die Arbeitslosigkeit steigen würde. Ihnen bleibt also wenig anderes übrig, als sich für Lohnzurückhaltung zu entscheiden und so die von der monetaristischen Regierung präferierte Lösung zu ermöglichen (Scharpf 2000, Anhang 1).

In der „Sozialdemokratischen Krisenpolitik“ beschreibt Scharpf im Einzelnen, wie die vier Länder in den 1970er und Anfang der 1980er Jahre verschiedene Strategiekombinationen des keynesianischen Spiels durchliefen und als Folge dessen dann auch mitunter zum monetaristischen Spiel wechselten. Dabei spielten auch die institutionellen Rahmenbedingungen eine Rolle, insbesondere die fehlende Fähigkeit der britischen Gewerkschaften zu korporatistischen Absprachen mit der Regierung und die starke Stellung der Bundesbank in Deutschland, die eine keynesianische Strategie der Regierung torpedierte (Scharpf 1987, 2000, S. Anhang 1).

Der dritte Anwendungsbereich des AZI innerhalb der nationalen Policy-Forschung ist die Erforschung von *Politikgestaltungsprozessen in staatsnahen Sektoren*. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Forschung sind in einem bereits eingangs erwähnten Band aus dem Jahr 1995 zusammengefasst (Mayntz und Scharpf 1995b), in dem Mayntz und Scharpf auch den Akteurzentrierten Institutionalismus erstmals ausführlicher darlegten (Mayntz und Scharpf 1995a). Daneben ist aber auch noch eine Vielzahl von Einzelstudien zu politischen Entscheidungsprozessen im Gesundheitswesen (etwa Manow 1994; Döhler und Manow 1997; Wasem 1997), im Forschungssystem (zum Beispiel Hohn und Schimank 1990; Lütz 1993; Mayntz und Wolf 1994; Braun 1997) und im Bereich der Regulierung von Informationstechnologie (unter anderem Mayntz und Hughes 1988; Grande und Häusler 1994; Genschel 1995; Schmidt und Werle 1998) entstanden.

Der zusammenfassende Beitrag von Mayntz und Scharpf (1995c) zeigt, dass das Instrumentarium des AZI gewinnbringend für die Analyse von Politikgestaltungsprozessen in diesen Sektoren genutzt werden kann. So stellen die beiden Autoren fest, dass die Struktur der Interaktion staatlicher und gesellschaftlicher Akteure in den analysierten staatsnahen Sektoren am häufigsten die Form von Politiknetzwerken annahm, in denen sich mehrere staatliche und gesellschaftliche Akteure in Verhandlungssystemen zusammenfanden. Die entscheidende Koordinationsleistung in diesen Politiknetzwerken wurde von staatlichen Akteuren geleistet. Diese können ihre grundsätzlich verfügbaren hierarchischen Steuerungsinstrumente in den Netzwerken einsetzen, um die gesellschaftlichen Akteure zu kooperativem Verhalten zu bewegen. So schließen Mayntz und Scharpf mit der Feststellung, dass sich das Regieren in Politiknetzwerken aufgrund der Verknüpfung hierarchischer und konsensorientierter Entscheidungsregeln im Modus des „Verhandelns im Schatten der Hierarchie“ als erstaunlich problemlösungsfähig gezeigt habe.

### 3.2 Anwendungen auf die EU-Mehrebenenpolitik

Schon früh ergaben sich bei der Beschäftigung mit der Politikgestaltung auf der nationalen Ebene Verbindungslinien zur europäischen Politik. Der erste Schritt bestand in einer Übertragung der *Verflechtungsmuster im deutschen Föderalismus auf die europäische Mehrebenenpolitik*. In seinem berühmten Aufsatz von 1985 zeigte Scharpf am Beispiel der Reformblockaden in der europäischen Agrarpolitik, dass die europäische Politik – ähnlich wie der deutsche Föderalismus – in einer „Politikverflechtungs-Falle“ gefangen sei (Scharpf 1985). Grundlage der Falle bildet eine konflikthafte Akteurkonstellation, die dem Gefangenendilemma ähnelt. Trotz der offensichtlich ineffizienten Politikergebnisse der Gemeinsamen Agrarpolitik blieben alle Versuche erfolglos, grundlegende Änderungen herbeizuführen, da solche Reformen die einstimmige Zustimmung aller nationalen Regierungen voraussetzten. Da einige Länder von der gemeinsamen Politik profitierten, so ineffizient sie insgesamt auch sein mochte, scheiterten alle grundlegenden Reformversuche am Widerstand dieser Regierungen. Die „Politikverflechtungs-Falle“ beruhte also auf einer Kombination aus konfliktbeladener Akteurkonstellation und hohen institutionellen Konsenserfordernissen bei der Entscheidungsfindung.

Diese Interpretation der Funktionslogik der europäischen Politik wurde nach und nach immer stärker kritisiert, da es empirische Bereiche gab, in denen die supranationalen Entscheidungsprozesse doch sehr viel problemlösungsfähiger schienen als von Scharpf angenommen (Eichener 1997; Joerges und Neyer 1997; Benz 1998; Grande und Jachtenfuchs 2000; zuletzt auch noch einmal Falkner 2011). Unter dem Eindruck dieser empirischen Befunde legte Scharpf eine neue, wesentlich differenziertere Analyse der EU-Politik vor, die sich auf viele theoretische Elemente des AZI stützte (Scharpf 1996, 1999, 2001, 2006). Die wesentliche Weiterentwicklung der „Politikverflechtungs-Falle“ besteht in der Erkenntnis, dass es in verschiedenen Politikbereichen große Unterschiede in den Konfliktstrukturen und vor allem in den institutionellen Rahmenbedingungen für gemeinsames europäisches Handeln gibt. Nicht überall ist die Akteurkonstellation so konfliktbeladen wie im Bereich der Agrarpolitik. Und nicht überall bildet die Interaktionsform „Verhandeln“ die Grundlage der Entscheidungsfindung. Vielmehr gibt es auch Bereiche, wo europäische Entscheidungen auch einseitig hierarchisch getroffen werden können. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Unterscheidung zwischen *positiver und negativer Integration*.

*Positive Integration* erfordert die Verabschiedung gemeinsamer legislativer Maßnahmen, denen die Regierungen im Rat entweder einstimmig oder mit relativ großen qualifizierten Mehrheiten sowie in zunehmendem Maße auch das Europäische Parlament zustimmen müssen. In diesem Bereich gilt also nach wie vor das relativ blockadeanfällige institutionelle Umfeld, das für die „Politikverflechtungs-Falle“ Pate stand. Auch unter diesen Bedingungen ist aber gemeinsames Handeln leichter als ursprünglich angenommen. Das liegt zum einen an den zugrundeliegenden Akteurkonstellationen, die nicht alle so konfliktbeladen sind wie die, die er in der EU-Agrarpolitik feststellte. So gibt es

etwa bei der Festlegung von produktbezogenen Standards ein erhebliches Interesse aller Beteiligten an europaweit einheitlichen Lösungen, um zu gewährleisten, dass alle Unternehmen nach einheitlichen Standards produzieren können, wenngleich es unterschiedliche Auffassungen über die Art und das Niveau der festzulegenden Standards gibt. Die Akteurkonstellation ähnelt hier eher dem Battle of the Sexes als dem Gefangenendilemma. Zum anderen spielt die EU-Kommission als Agenda-Setter eine konsensfördernde Rolle, deren Bedeutung in der „Politikverflechtungs-Falle“ ebenfalls unterschätzt wurde. Dennoch gibt es im Bereich der positiven Integration immer noch viele Felder, etwa Kernbereiche der Steuer- oder Sozialpolitik, bei denen sich im Rat antagonistische Koalitionen gegenüberstehen und daher keine gemeinsamen Regelungen oder nur solche auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner der mitgliedstaatlichen Interessen verabschiedet werden können (Scharpf 1999, S. 70–110; siehe auch Genschel 2002).

Ganz anders verhält es sich im Bereich der *negativen Integration*. Hier können die Kommission und der Europäische Gerichtshof (EuGH) einseitig, ohne die Zustimmung der Regierungen, handeln. Dieser „supranational-hierarchical mode“ (Scharpf 2006, S. 851) spielt vor allem im Bereich der Wirtschaftsintegration eine zentrale Rolle. Die Kommission verfügt über direkte Regelungskompetenzen im Wettbewerbsrecht und bei der Beihilfenkontrolle. Wichtiger sind aber Gerichtsverfahren zur Durchsetzung des Binnenmarktes. Da die wirtschaftlichen Grundfreiheiten in den Verträgen festgelegt wurden, kann die Kommission unter Berufung auf die vertraglich verankerten wirtschaftlichen Prinzipien gerichtlich gegen nationale Regelungen vorgehen, die sie als Hindernis für die freie Entfaltung des Binnenmarktes betrachtet (siehe etwa Schmidt 1998). Neben solchen Vertragsverletzungsverfahren gibt es auch noch Urteile des EuGH, die aus Vorabentscheidungsverfahren entspringen, bei denen nationale Gerichte den EuGH anrufen, um strittige Fragen von europarechtlicher Relevanz klären zu lassen. Auch hier beruft sich der Gerichtshof häufig auf die vertraglich fixierten vier Grundfreiheiten und urteilt, sofern wirtschaftliche und etwa sozialpolitische Belange miteinander abgewogen werden müssen, regelmäßig zugunsten der Marktprinzipien (Scharpf 1999, S. 52–69; Höpner und Schäfer 2008; Scharpf 2008).

Besondere Effektivität erlangt die Marktintegration bei einer Verknüpfung von negativer und positiver Integration. So hat Susanne Schmidt gezeigt, dass die institutionellen Handlungsinstrumente der negativen Integration von der Kommission genutzt werden, um Blockaden bei der Verabschiedung von Richtlinienenvorschlägen zur Liberalisierung bestimmter Wirtschaftsbereiche aufzubrechen. Unter Berufung auf die wirtschaftlichen Grundfreiheiten kann sie Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einleiten, die ihre Märkte gegen ausländische Konkurrenz abschotten. Wenn der EuGH ein entsprechendes Urteil gefällt hat, muss der betreffende Mitgliedstaat seinen Markt öffnen, womit für diesen Staat der Grund für eine Blockade des liberalisierenden Richtlinienenvorschlags im Rat entfällt. Sobald durch diese „Divide-and-conquer“-Strategie genügend Regierungen ihren Widerstand aufgegeben haben, dass keine Sperrminorität

mehr im Rat existiert, kann der Vorschlag verabschiedet werden (Schmidt 2000; siehe auch Schmidt 2008).

Daraus ergibt sich eine fundamentale institutionelle Asymmetrie zwischen überaus effizienter Marktschaffung und häufig immer noch sehr mit erheblichen Hürden versehener Marktregulierung. Die Auflösung dieser Asymmetrie wird aber durch genau dieselben interessenbezogenen und institutionellen Hürden begrenzt, die Scharpf in der „Politikverflechtungs-Falle“ analysierte: Um grundlegende Änderungen herbeizuführen, müssten die Verträge geändert werden, und dafür bräuchte man wieder die einstimmige Zustimmung der Regierungen sowie eine Ratifizierung der Reformen in allen Mitgliedstaaten. Das ist aber unwahrscheinlich, da einzelne Regierungen und einzelne Mitgliedstaaten Vorteile aus dem Status quo ziehen und daher daran festhalten wollen (Scharpf 1999, S. 29–30).

---

## 4 Fazit

Der Überblick über die empirischen Anwendungen des AZI zeigt, dass der Analyse-rahmen mit großem Gewinn für die Untersuchung von Politikgestaltungsprozessen sowohl auf der nationalen wie auch auf der europäischen Ebene eingesetzt wurde. Von besonderem Wert scheint er in Situationen zu sein, in denen eine überschaubare Anzahl kollektiver oder korporativer Akteure in die Entscheidungsfindung einbezogen sind oder in denen die Konfliktstrukturen so beschaffen sind, dass größere Gruppen von Akteuren zu Koalitionen mit relativ ähnlichen Zielvorstellungen zusammengefasst und die Entscheidungsprozesse gegebenenfalls in wenige miteinander verknüpfte Konstellationen zerlegt werden können. Es sind sicherlich Situationen denkbar, in denen die politischen Konstellationen komplexer und unüberschaubarer und die Präferenzen der Akteure fluider sind, als dies vom AZI grundsätzlich angenommen wird. Allerdings zeigen die Analysen Scharpfs zur europäischen Politik, dass auch im komplexen, von unzähligen privaten und staatlichen Akteuren bevölkerten und sektoral zersplitterten Mehrebenensystem der EU mehr Ordnung zu finden ist, als manche Beobachter das für möglich halten (siehe etwa Richardson 2012, S. 354–355, der die EU als Beispiel für das Garbage-Can-Modell politischer Entscheidungen von Cohen et al. 1972 betrachtet).

Die große Leistung des AZI besteht somit darin, relativ kompliziert erscheinende Entscheidungssituationen so weit zu vereinfachen und auf die Kernkonflikte zu reduzieren, dass die spieltheoretischen Instrumente der Zwei-mal-zwei-Konstellationen zur Modellierung genutzt werden können.

Es gibt allerdings auch Nachteile und Beschränkungen des Analyserahmens. Erstens beruht der AZI auf der Annahme, dass politische Konflikte entlang organisatorischer Grenzen verlaufen, d.h. *zwischen* Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden oder *zwischen* politischen Parteien, Bundesländern, Mitgliedstaaten oder Ministerien. Schwierigkeiten hat der AZI mit Situationen, in denen die Konfliktlinien *innerhalb* sol-



cher organisatorischer Entitäten verlaufen, etwa wenn Parteien oder Verbände in unterschiedliche Flügel gespalten sind oder Ministerien in verschiedene Abteilungen mit divergierenden Zielvorstellungen zerfallen. Grundsätzlich wären solche Situationen zwar auch mithilfe des AZI modellierbar, allerdings sind dann institutionelle Informationen deutlich weniger hilfreich, um die Komplexität solcher Situationen zu reduzieren, insbesondere hinsichtlich der Präferenzen der Akteure. In solchen Situationen bleibt dem AZI nichts anderes übrig, als die Akteurkonstellation und die Präferenzen dieser Akteure rein empirisch zu erheben, und selbst dann bietet vermutlich das analytische Instrumentarium des Advocacy Coalition Framework mehr Erklärungskraft (Bandelow, i. d. B.), da dieser genau auf solche quer zu Organisationsgrenzen verlaufenden Konfliktlinien ausgelegt ist.

Der zweite Aspekt, den ich hier als Nachteil ansprechen möchte, wird von manchen vielleicht eher als Vorteil interpretiert: die analytische Offenheit des AZI gerade hinsichtlich der Präferenzordnungen und Interaktionsorientierungen von Akteuren. Es ist klar, dass der AZI durch diese Offenheit wesentlich mehr empirische Situationen analytisch fassen und erklären kann. Dennoch bleibt er auf diese Weise zu unbestimmt, um den Sprung von der „Forschungsheuristik“ (Mayntz und Scharpf 1995a, S. 39) zur Theorie zu schaffen, aus der dann auch überprüfbare Hypothesen abgeleitet werden könnten.

Scharpf überspringt diese Hürde in seinen Analysen, indem er grundsätzlich egoistisch-rationale Interaktionsorientierungen voraussetzt und vereinfachende Annahmen über die Präferenzen der Akteure trifft. Gerade bei den Annahmen zu den Präferenzen der Akteure bleiben aber manche Fragen offen. Dies lässt sich am besten an Scharpfs Arbeiten zur Logik der positiven Integration in der EU zeigen. So konzentriert er sich – auf durchaus nachvollziehbare Weise – auf eine intergouvernementalistische Erklärung. Allerdings zieht er bei der Modellierung von Regierungspräferenzen drei Dimensionen heran, die untereinander keineswegs widerspruchsfrei sind: (1) ideologische Vorstellungen von Marktfreiheit oder sozialem Schutz oder von mehr oder weniger nationaler Souveränität, (2) ökonomische Erwägungen über die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft und (3) institutionelle Vorstellungen über die Verteidigung nationaler Politiktraditionen gegen grundlegende institutionelle Umstellungen (Scharpf 1999, S. 74–80). Bei seiner Analyse spielen dann aber lediglich die beiden letzteren, weitgehend miteinander vereinbaren Dimensionen eine Rolle, wenn er etwa arme und reiche Länder sowie innerhalb der Gruppe der reichen Länder dann noch Anhänger verschiedener Policy-Typen unterscheidet (Scharpf 1999, S. 104; siehe auch Scharpf 1996). Doch was passiert, wenn die ideologische Dimension ebenfalls aktiviert wird und Regierungen nicht nur Kosten von ihrem Land abwenden wollen sondern zugleich auch ideologische Ziele verfolgen, wofür sie dann gegebenenfalls auch gewisse (politisch erwünschte) Kosten in Kauf nehmen? Dasselbe unscharfe Bild der Präferenzordnungen ergibt sich in Scharpfs Analyse des deutschen Föderalismus, wenn die Ministerpräsidenten der Länder zwischen ihrer Rolle als Parteipolitiker im Konflikt zwischen Regie-



rung und Opposition auf Bundesebene und ihrer Funktion als Repräsentanten ihres jeweiligen Bundeslandes, die das Wohl ihrer regionalen Wirtschaft und ihre Landeshaushalte im Blick haben müssen, hin und her gerissen sind (Scharpf 1995).

Die Entscheidungssituation würde in solchen Fällen zweifellos unübersichtlicher als wenn es eine klare Konfliktdimension gibt, allerdings enthalten weder der Analyserahmen des AZI noch die Theorien Scharpfs zur deutschen Politikverflechtung oder zur Funktionsweise der positiven und negativen Integration in der EU klare Anhaltspunkte dafür, wie man mit widersprüchlichen Präferenzdimensionen umgehen soll, d. h. wann es gegebenenfalls wahrscheinlicher ist, dass sich ideologische Zielvorstellungen durchsetzen und wann eher ökonomische oder ideologische Ziele in den Vordergrund rücken. Angesichts der Stärke des parteipolitischen Wettbewerbs im deutschen Bundesstaat (Lehmbruch 1976) und der zunehmenden (Partei-)Politisierung der EU-Politik (Lindberg et al. 2008; Hix und Høyland 2011) lassen sich diese Fragen nur schwer ignorieren.

Anders gesagt, schwanken viele Anwendungsbeispiele des AZI zwischen Annahmen über das Verhalten von Regierungen, wie sie der Forschung zur Parteiendifferenz zugrunde liegen (Wenzelburger, i. d. B.), und solchen, die eher mit theoretischen Sichtweisen der Forschung zur Pfadabhängigkeit und Politikerblast (Beyer, i. d. B.) und zu den Varieties of Capitalism (Höpner, i. d. B.) konform gehen. Sofern das Ziel ist, diese Ambivalenz bewusst in Kauf zu nehmen, mag dies im Sinne der analytischen Offenheit für verschiedene empirische Situationen durchaus begrüßt werden. Gleichzeitig führt diese Offenheit aber zu mangelnder theoretischer Bestimmtheit, sodass der AZI unter diesen Umständen auch weiterhin vorwiegend als Heuristik zur Rekonstruktion bestimmter wichtiger Entscheidungssituationen und weniger für die theoretische Anleitung quantitativer Analysen eingesetzt werden wird.

---

## Literatur

- Bartle, Ian. 2006. Europeans outside the EU: Telecommunications and Electricity Reform in Norway and Switzerland. *Governance* 19 (3): 407–436.
- Benz, Arthur. 1998. Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle: Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem. *Politische Vierteljahresschrift* 39 (3): 558–589.
- Benz, Arthur, Fritz W. Scharpf und Reinhard Zintl. 1992. *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt/M.: Campus.
- Braun, Dietmar. 1997. *Die politische Steuerung der Wissenschaft: Ein Beitrag zum „kooperativen Staat“*. Frankfurt/M.: Campus.
- Buntrock, Oliver. 2004. *Problemlösung im europäischen Mehrebenensystem: Das Beispiel der Stahlpolitik der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

- Cohen, Michael D., James G. March und Johan P. Olsen. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1–25.
- Döhler, Marian und Philip Manow. 1997. *Strukturbildung von Politikfeldern: Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren*. Opladen: Leske + Budrich.
- Eichener, Volker. 1997. Effective European Problem-Solving. Lessons from the Regulation of Occupational Safety and Environmental Protection. *Journal of European Public Policy* 4 (4): 591–608.
- Falkner, Gerda, Hrsg. 2011. *The EU's Decision Traps: Comparing Policies*. Oxford: Oxford University Press.
- Genschel, Philipp. 1995. *Standards in der Informationstechnik: Institutioneller Wandel in der internationalen Standardisierung*. Frankfurt/M.: Campus.
- Genschel, Philipp. 2002. *Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in der Europäischen Union*. Frankfurt/M.: Campus.
- Grande, Edgar und Jürgen Häusler. 1994. *Industrieforschung und Forschungspolitik: Staatliche Steuerungspotentiale in der Informationstechnik*. Frankfurt/M.: Campus.
- Grande, Edgar und Markus Jachtenfuchs, Hrsg. 2000. *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos.
- Hall, Peter A. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter A. und Rosemary C. R. Taylor. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44 (5): 936–957.
- Hix, Simon und Bjørn Høyland. 2011. *The Political System of the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hohn, Hans-Willy und Uwe Schimank. 1990. *Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem: Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung*. Frankfurt/M.: Campus.
- Höpner, Martin und Armin Schäfer. 2008. Eine neue Phase der europäischen Integration: Legitimitätsdefizite europäischer Liberalisierungspolitik. In *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*, Hrsg. Martin Höpner und Armin Schäfer, 129–156. Frankfurt/M.: Campus.
- Immergut, Ellen M. 1998. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society* 26 (1): 5–34.
- Joerges, Christian und Jürgen Neyer. 1997. Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector. *Journal of European Public Policy* 4 (4): 609–625.
- Lehmbruch, Gerhard. 1976. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Lindberg, Björn, Anne Rasmussen und Andreas Warntjen. 2008. Party Politics as Usual? The Role of Political Parties in EU Legislative Decision-Making. *Journal of European Public Policy* 15 (8): 1107–1126.

- Lindenberg, Siegwart. 1991. Die Methode der abnehmenden Abstraktion: Theoriegesteuerte Analyse und empirischer Gehalt. In *Modellierung sozialer Prozesse*, Hrsg. Hartmut Esser und Klaus G. Troitzsch, 29–78. Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften.
- Lütz, Susanne. 1993. *Die Steuerung industrieller Forschungsk Kooperation: Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen Förderinstrumentes*. Frankfurt/M.: Campus.
- Manow, Philip. 1994. *Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß*. Frankfurt/M.: Campus.
- March, James G. und Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Mayntz, Renate und Thomas P. Hughes, Hrsg. 1988. *The Development of Large Technical Systems*. Frankfurt/M.: Campus.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf. 1995a. Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Hrsg. Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, 39–72. Frankfurt/M.: Campus.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf, Hrsg. 1995b. *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt/M.: Campus.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf. 1995c. Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahe m Sektoren. In *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Hrsg. Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, 9–38. Frankfurt/M.: Campus.
- Mayntz, Renate und Hans-Georg Wolf. 1994. *Deutsche Forschung im Einigungsprozeß: Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992*. Frankfurt/M.: Campus.
- Ostrom, Elinor. 1999. Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In *Theories of the Policy Process*, Hrsg. Paul A. Sabatier, 21–64. Boulder, CO: Westview Press.
- Powell, Walter W. und Paul J. DiMaggio, Hrsg. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Richardson, Jeremy J. 2012. The Onward March of Europeanization: Tectonic Movement and Seismic Events. In *Constructing a Policy-making State?*, Hrsg. Jeremy J. Richardson, 334–359. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. 1985. Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 26 (4): 323–356.
- Scharpf, Fritz W. 1987. *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt/M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W. 1989. Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices. *Journal of Theoretical Politics* 1 (2): 149–176.
- Scharpf, Fritz W. 1990. Games Real Actors Could Play: The Problem of Mutual Predictability. *Rationality and Society* 2 (4): 471–494.
- Scharpf, Fritz W. 1991. Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity. *Journal of Theoretical Politics* 3 (3): 277–304.
- Scharpf, Fritz W. 1994. Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics* 6 (1): 27–53.

- Scharpf, Fritz W. 1995. Federal Arrangements and Multiparty Systems. *Australian Journal of Political Science* 30 (special issue): 27–39.
- Scharpf, Fritz W. 1996. Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In *Governance in the European Union*, Hrsg. Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter und Wolfgang Streeck, 15–39. London: Sage.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt/M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W. 2000. *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W. 2001. Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe. *Scandinavian Political Studies* 24 (1): 1–26.
- Scharpf, Fritz W. 2004. Der deutsche Föderalismus – reformbedürftig und reformierbar? In *Föderalismus im Diskurs*, Hrsg. Friedrich Ebert Stiftung, 39–50. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin.
- Scharpf, Fritz W. 2006. The Joint-Decision Trap Revisited. *Journal of Common Market Studies* 44 (4): 845–864.
- Scharpf, Fritz W. 2007. Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform. In *Ende des rot-grünen Projektes*, Hrsg. Christoph Egle und Reimut Zohlh  fer, 197–214. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scharpf, Fritz W. 2008. Individualrechte gegen nationale Solidarität. In *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*, Hrsg. Martin Höpner und Armin Schäfer, S. 89–100. Frankfurt/M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W. 2009. *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Frankfurt/M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel. 1976. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schmidt, Susanne K. 1998. *Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt/M.: Campus.
- Schmidt, Susanne K. 2000. Only an Agenda Setter? The European Commission’s Power over the Council of Ministers. *European Union Politics* 1 (1): 37–61.
- Schmidt, Susanne K. 2008. Europäische Integration zwischen judikativer und legislativer Politik. In *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*, Hrsg. Martin Höpner und Armin Schäfer, 101–127. Frankfurt/M.: Campus.
- Schmidt, Susanne K. und Raymund Werle. 1998. *Coordinating Technology: Studies in the International Standardization of Telecommunications*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Scott, W. Richard. 2014. *Institutions and Organizations: Ideas, Interests and Identities*. Thousand Oaks: Sage.

Shepsle, Kenneth A. 2006. Rational Choice Institutionalism. In *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Hrsg. R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder und Bert A. Rockman, 23–38. Oxford: Oxford University Press.

Thelen, Kathleen und Sven Steinmo. 1992. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Hrsg. Sven Steinmo, Kathleen Thelen und Frank Longstreth, 1–32. Cambridge: Cambridge University Press.

Tsebelis, George. 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science* 25 (3): 289–325.

Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Sage.

von Maravić, Patrick. 2007. Decentralized Corruption in Germany. *Public Administration Quarterly* 30 (3/4): 440–478.

Wasem, Jürgen. 1997. *Vom staatlichen zum kassenärztlichen System: Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der ambulanten ärztlichen Versorgung in Deutschland*. Frankfurt/M.: Campus.