

Kontingente Generalisierung in der Politikforschung

Fritz W. Scharpf

1 Vorbemerkungen

Die Politikforschung, von der hier die Rede sein soll, bezieht sich pragmatisch auf das politische Teilsystem und dessen manifeste Funktion der absichtsvollen Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme. Die Gegenstände dieser Forschung können in zwei Dimensionen näher spezifiziert werden:

- In der Dimension der *Problem- und Policy-Analyse* geht es um die Aufklärung der Ursachen und Randbedingungen politisch relevanter gesellschaftlicher Probleme, die Identifikation möglicher Problemlösungen und ihrer Randbedingungen und schließlich um die Abschätzung oder Evaluierung der Wirkung vorgeschlagener oder realisierter Maßnahmen.
- In der Dimension der *Interaktionsanalyse* geht es dagegen um die Aufklärung der Bedingungen, unter denen effektive Problemlösungen in der institutionell strukturierten Interaktion politischer Akteure auf der Meso- und Makroebene erreicht oder verfehlt werden.

In beiden Dimensionen sind Forschungsergebnisse pragmatisch bedeutsam, wenn sie durch Beschreibungen, Erklärungen, Status-quo-Prognosen und Empfehlungen den Mitgliedern der Polity und den politisch handelnden Akteuren zutreffendes Orientierungswissen vermitteln.

Für die Politikforschung gewinnt die Frage der *Generalisierbarkeit* von Forschungsergebnissen einen hohen pragmatischen Stellenwert aus der unaufhebbaren Diskrepanz zwischen der Zukunftsorientierung der Handelnden und der Vergangenheitsorientierung empirischer Forschung. Wenn man aus ihnen Orientierungswissen gewinnen soll, dürfen wissenschaftliche Beschreibungen und Erklärungen nicht nur für einen vergangenen Sachverhalt gelten. Dieser Anspruch ist schwer zu erfüllen, weil die Gegenstände der Politik-

forschung eine hohe Komplexität aufweisen, und Wirkungen typischerweise aus der Interaktion mehrerer oder vieler Faktoren hervorgehen, deren isolierte Kausalität – anders als in den experimentellen Naturwissenschaften – im Allgemeinen nicht durch systematisch variierte und kontrollierte Experimente ermittelt werden kann.

Im Falle der *Problem- und Policy-Analyse* gibt es oft die Möglichkeit, Kausaleffekte durch die statistische Analyse einer sehr großen Anzahl gleichartiger Fallkonstellationen zu identifizieren. Demgegenüber steht die *Interaktionsanalyse* fast immer vor der Schwierigkeit, dass die politisch handelnden (korporativen) Akteure unter unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen auf unterschiedliche situative Herausforderungen mit unterschiedlichen kognitiven und normativen Handlungsorientierungen reagieren und dass deshalb die erklärungsrelevanten Faktorkonstellationen nicht oft in identischer Form auftreten. Die hohe Kontingenz der Faktoren erzeugt also ein »Small N«-Problem und begrenzt damit die Möglichkeit, dem Anspruch der Generalisierbarkeit mit dem Nachweis zu begegnen, dass in der Vergangenheit beobachtete Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge in gleichartigen Fallkonstellationen immer oder jedenfalls mit so hoher Wahrscheinlichkeit auftraten, dass man sich unter stabilen Bedingungen daran auch künftig orientieren kann. Wissenschaftstheoretisch bleibt diese Schlussfolgerung freilich ohnehin problematisch, solange nicht auch gezeigt werden kann, dass den empirisch beobachteten Zusammenhängen ein theoretisch rekonstruierbares Modell der Wirklichkeit zu Grunde liegt (Willer/Willer 1973) – wodurch sich auch der Unterschied zwischen statistischen Analysen und der Untersuchung von Einzelfällen wieder relativiert. In beiden Fällen, so will ich im Folgenden zeigen, sind ohne theoretische Anstrengung valide Generalisierungen durch empirische Induktion allein nicht zu erreichen.

Ich beginne mit einer Diskussion der Risiken theoretisch unreflektierter Induktion an einem Beispiel statistischer Policy-Wirkungsanalysen, diskutiere dann die Möglichkeiten theoretischer Generalisierung bei der Untersuchung singulärer Interaktionskonstellationen, und werde abschließend auf die generellen Probleme theorieorientierter empirischer Forschung unter den Bedingungen hoher Kontingenz eingehen. Die jeweiligen Beispiele stammen zumeist aus der eigenen Arbeit.

2 Risiken der theoretisch unreflektierten statistischen Induktion

Generalisierbare Erklärungen, Prognosen und Beschreibungen, so scheint es, sind am ehesten in Untersuchungsfeldern zu erwarten, in denen die empirische Forschung nicht mit dem »Small N«-Problem zu kämpfen hat, sondern sich auf eine große Anzahl ähnlich konfigurierter Fälle beziehen kann – wie das typischerweise bei soziologischen und ökonomischen Untersuchungen von Verhaltensweisen auf der Mikroebene von Individuen, Haushalten und Unternehmen der Fall ist, für die quantifizierte Massendaten verfügbar sind. Auch wenn nicht alle potentiellen Einflussfaktoren erfasst und durch quantifizierte Daten repräsentiert werden können, können statistische Analysen das relative Gewicht der explizit berücksichtigten unabhängigen Variablen gegenüber dem Einfluss aller anderen Faktoren durch Signifikanz- und Korrelationsmaße bestimmen. Aber selbst wenn die Datenbasis groß genug ist, um alle multivariaten statistischen Analysen zu erlauben, kann die theorielose Induktion zu eklatanten Fehlschlüssen führen. Ein Beispiel aus der ökonomischen und soziologischen Policy-Wirkungsforschung soll dies illustrieren:

Im deutschen »Bündnis für Arbeit« wurde vor einigen Jahren der – aus internationalen Vergleichen abgeleitete – Vorschlag diskutiert, zur Erhöhung der vergleichsweise sehr niedrigen deutschen Beschäftigungsquoten in den einfachen Dienstleistungen (Emmerich/Hoffmann/Walwei 2001) die Sozialabgaben auf gering entlohnte Arbeitsverhältnisse ganz oder teilweise aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren, um so bei geringeren Brutto-Arbeitskosten eine höhere Nachfrage nach Arbeit und bei höheren Nettoeinkommen ein höheres Arbeitsangebot zu bewirken (Eichhorst/Profit/Thode et al. 2001). Mit der Abschätzung der erwartbaren Beschäftigungseffekte wurden mehrere Forschungsinstitute beauftragt, die auf der Grundlage von Zeitreihen-Analysen die in der Vergangenheit zu beobachtende Preiselastizität der Arbeitsnachfrage und die Einkommenselastizität des Arbeitsangebots ermittelten und dann durch Simulationsrechnungen die wahrscheinliche Wirkung des vorgeschlagenen Programms schätzten. Obwohl sich die Untersuchungen in ihren Methoden (und auch im Detail ihrer Ergebnisse) erheblich voneinander unterschieden, war der für die Politik relevante Befund negativ: Die prognostizierten Beschäftigungseffekte waren zu gering und die fiskalischen Kosten eines zusätzlichen Arbeitsplatzes zu hoch, um den Vorschlag weiter zu verfolgen.

Ich halte diese Schlussfolgerungen für theoretisch unplausibel und methodisch ungesichert (Scharpf 1999a). Die vergangenheitsgestützte Ermittlung der Angebots- und Nachfrage-Elastizitäten (und damit die Simulationsrechnungen) basierten auf Zeitreihen, in denen sich der (durch Löhne und Sozialabgaben bestimmte) Preis für Arbeit und die (durch Löhne, Sozialabgaben und Steuern) bestimmten Nettoeinkommen der Arbeitnehmer von Jahr zu Jahr nur marginal geändert hatten. Das vorgeschlagene Programm hätte jedoch im Niedriglohn-Bereich Kostenentlastungen und Einkommensverbesserungen von insgesamt mehr als 40 Prozent zur Folge gehabt, und theoretisch spricht nichts dafür, dass Anreize dieser Größenordnung als lineare Extrapolation marginaler Veränderungen modelliert werden dürften. Noch wichtiger: In der Vergangenheit war die Nachfrage nach Arbeitskräften strukturell limitiert durch das geringe Volumen des deutschen Marktes für kommerzielle Dienstleistungen. Wenn jedoch mit den Arbeitskosten auch die Preise spürbar gesenkt würden, wäre theoretisch eine Expansion auf das in anderen Ländern übliche Niveau zu erwarten. Stattdessen wurden bei der Simulation die in die Elastizitätskoeffizienten eingegangenen Restriktionen auf den Produktmärkten der Vergangenheit unverändert fortgeschrieben, obwohl der zu prüfende Vorschlag gerade darauf gerichtet war, die strukturellen Rahmenbedingungen zu verändern. Dieser Denkfehler hätte nicht durch die Anwendung noch besserer statistischer Methoden und noch aufwendigerer Simulationsmodelle vermieden werden können, sondern nur durch theoretische Reflexion.

Hätten diese Sackgassen der Wirkungsforschung durch den internationalen Vergleich vermieden werden können? Im Prinzip ja, aber wiederum nicht auf dem Weg der theorieleeren Induktion. Der Vergleich zeigt in der Tat große Unterschiede der Beschäftigungsquoten in den privaten Dienstleistungen (OECD 2000, 2001), die auch mit Unterschieden im Niveau und der Struktur öffentlicher Abgaben und Steuern korrelieren (Scharpf 2000a). Aber nichts spricht dafür, dass Abgaben der einzige Bestimmungsfaktor sein sollten, und sobald man mehrere Faktoren einbeziehen will, steht man bei nur 15 bis 18 strikt vergleichbaren OECD-Ländern wiederum vor dem »Small N«-Problem. In der vergleichenden Politikforschung hat man auf dieses Problem in den Neunzigerjahren mit der Entwicklung und raschen Ausbreitung der *Pooled Time-Series and Cross-Section Analysis* reagiert (Beck/Katz 1995). Bei dieser Variante der multivariaten Regression wird die Zahl der »Fälle« um ein Vielfaches vermehrt, indem die Datenpunkte der unabhängigen und abhängigen Variablen für jedes Land und jedes Jahr als eigenständige Beobachtung behandelt werden. Da jedoch die von der

Methode vorausgesetzte Unabhängigkeit der einzelnen Beobachtungen unter diesen Bedingungen nicht mehr gesichert ist, müssen zur Neutralisierung von länderspezifischen und periodenspezifischen Idiosynkrasien Länder und Jahre als »fixed effects« beziehungsweise »dummies« eingeführt werden, während der seriellen Korrelation (Pfadabhängigkeit) der abhängigen Variablen durch die Einführung ihres Vorjahreswerts (»lagged dependent variable«) als unabhängige Variable Rechnung getragen werden soll. Diese Lösungen haben mehrere problematische Nebenwirkungen (Kittel/Winner 2002). Hier kommt es mir vor allem auf eine an: Wenn die Werte der abhängigen Variable und deren Vorjahreswerte hoch korrelieren, dann werden die Niveauunterschiede zwischen den Ländern durch die (statistisch hoch signifikante) »lagged dependent variable« schon »wegerklärt«. Für die Erklärung durch die übrigen unabhängigen Variablen bleiben also nur noch die jährlichen Änderungen übrig – die dann auch nur durch Faktoren erklärt werden können, die selbst jährlichen Änderungen unterworfen sind. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass der Effekt der (zeitlich stabilen) Niveauunterschiede in der Abgabenbelastung auf die (zeitlich stabilen) Unterschiede der Beschäftigungsquoten in den privaten Dienstleistungen in multivariaten *Pooled-Time-Series-Cross-Section-Analysen* fast verschwindet (Iversen 2002).

Theoretisch ist dieses Ergebnis freilich ebenso unplausibel wie die oben kritisierte Extrapolation nationaler Zeitreihen. Wenn aber aus methodischen Gründen der im theoretischen Bezugsrahmen der Mikroökonomie zu erwartende Effekt von Arbeitskosten auf die Beschäftigung weder mit der bloßen Zeitreihenanalyse nationaler Daten noch in der Kombination von Zeitreihen- und internationaler Querschnittsanalyse nachgewiesen werden kann, dann spricht Vieles dafür, sich zunächst auf den reinen Querschnittsvergleich zu beschränken. Hier werden wenigstens die erheblichen und erklärungsbedürftigen internationalen Unterschiede im Beschäftigungsniveau und im Abgabenniveau nicht schon durch die angewandte Methode neutralisiert. Dafür ist es dann eher in Kauf zu nehmen, dass wegen der geringen Fallzahl dieser Vergleich nur als bivariate Regression durchgeführt werden kann.¹ Selbst hier können freilich erklärungskräftige Ergebnisse nur durch die Iteration zwischen empirischen Befunden und theoretischen Überlegungen gewonnen werden.

1 In meinen Untersuchungen (Scharpf 2000a, 2000b) habe ich mich damit beholfen, dass ich zusätzliche bivariate Regressionen für andere theoretisch plausible Einflussfaktoren (Lohndifferenzierung, Rigidität des Arbeitsrechts, usw.) durchgeführt und deren Einfluss in der Diskussion der Streudiagramme mit dem der Abgabenbelastung verglichen habe.

Wie ich in einer Sequenz bivariater Analysen gezeigt habe (Scharpf 2000a), gibt es entgegen neoliberalen Erwartungen (Lindbeck 1994) im internationalen Vergleich am Ende der Neunzigerjahre keinen statistischen Zusammenhang zwischen der Gesamt-Abgabenbelastung und der Gesamtbeschäftigung – ein empirischer Befund, auf den man freilich nicht allzu viel geben sollte, weil das Rätsel sich theoretisch leicht aus der Intersektion eines positiven Zusammenhangs der Abgabenquote mit der Beschäftigung im öffentlichen Sektor und eines (stärkeren) negativen Zusammenhangs mit der Beschäftigung im privaten Sektor erklären lässt. Variiert man weiter auf Seiten der abhängigen Variablen, so überrascht wiederum der fehlende statistische Zusammenhang zwischen Abgabenbelastung und Beschäftigungsquoten in den Wirtschaftszweigen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Auch dieser Befund scheint theoretisch erklärbar: Im internationalen Wettbewerb überleben in den entwickelten Industrieländern nur Arbeitsplätze, auf denen die relativ hohen Löhne qualifizierter Arbeitskräfte durch deren hohe Produktivität gerechtfertigt werden. Unterschiede in der Abgabenbelastung wirken sich hier deshalb eher auf die Nettolöhne als auf die Produktionskosten aus. Wenn es also negative Effekte der Abgabenbelastung auf die Beschäftigung geben sollte, so wären diese in erster Linie in Branchen mit relativ niedriger Arbeitsproduktivität und preiselastischer privater Nachfrage zu erwarten – also vor allem in den personenbezogenen, haushaltsbezogenen und verbraucherbezogenen privaten Dienstleistungen (Baumol 1967; Gershuny 1978; Scharpf 1986). In der international vergleichenden Beschäftigungsstatistik sind diese Bedingungen vor allem in der Branchengruppe ISIC-6 (Handel, Gaststätten, Hotels) erfüllt, und hier zeigt sich dann auch die theoretisch erwartete negative statistische Beziehung.

Der Zusammenhang lässt sich jedoch noch genauer lokalisieren, wenn man nun auch auf Seiten der unabhängigen Variablen differenziert. Angesichts der aktuellen Steuersenkungs-Diskussion könnte es wiederum überraschen, dass ein statistischer Zusammenhang zwischen der Beschäftigung in den privaten Dienstleistungen und dem Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht festzustellen ist, während die Sozialabgaben und die Mehrwertsteuer deutlich negative Beschäftigungseffekte haben. Auch dieser Unterschied lässt sich theoretisch gut erklären: Die Arbeitsplätze in der Branchengruppe ISIC-6 sind zum überwiegenden Teil durch geringe Qualifikationsanforderungen und relativ niedrige Löhne charakterisiert. Auch der Anteil der Teilzeitarbeit ist hier überdurchschnittlich hoch. Da die Einkommensteuer progressiv ausgestaltet ist und erst auf Einkommen oberhalb eines Grundfreibetrags erhoben wird, werden die hier erzielten niedri-

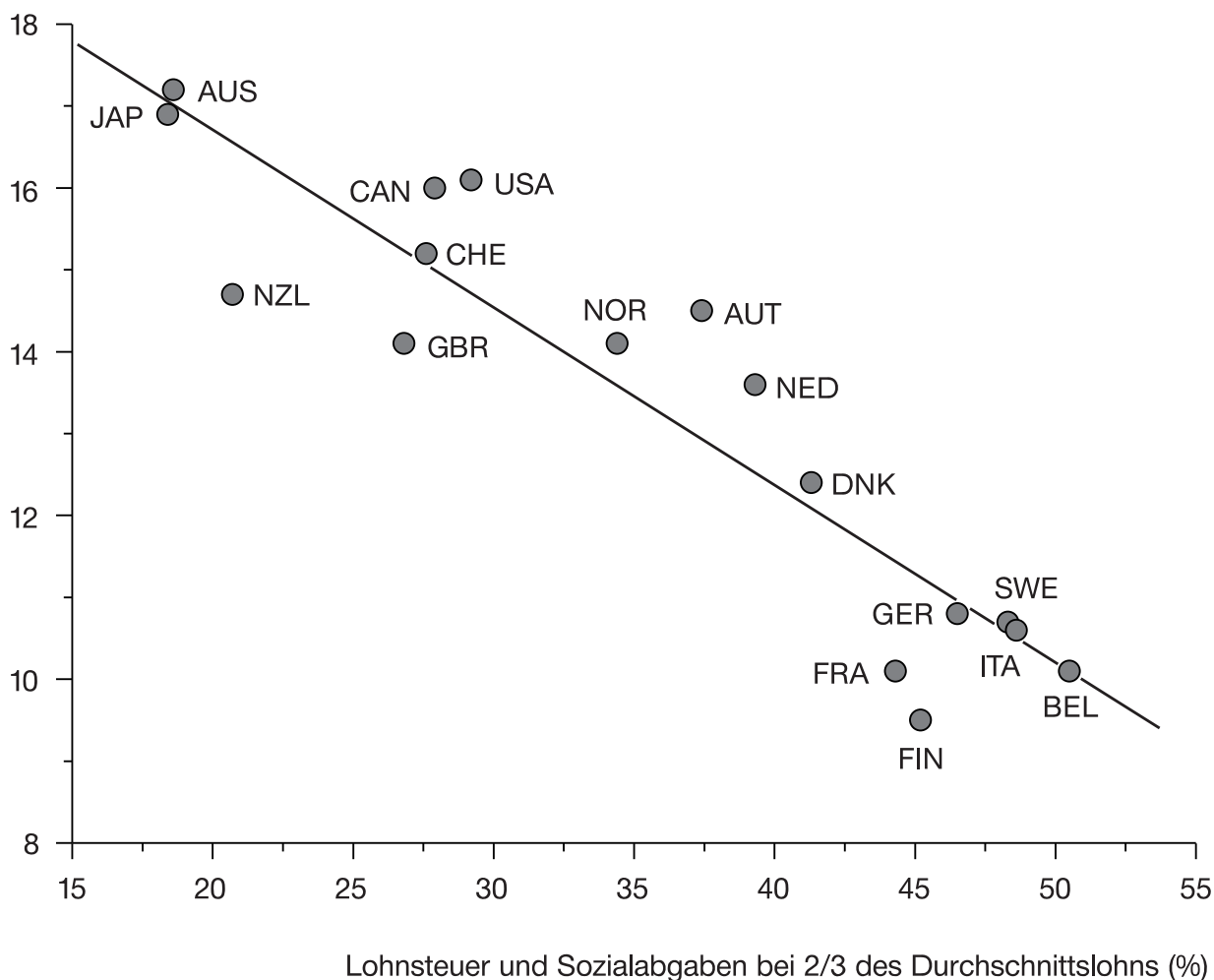
gen Einkommen von ihr kaum belastet. Sozialabgaben und die Mehrwertsteuer dagegen werden im Allgemeinen ohne Freibetrag und zu einem festen Satz auf die Arbeitskosten oder auf den Preis von Dienstleistungen aufgeschlagen, die dadurch so verteuert werden können, dass sie auf dem legalen Markt nicht mehr gegen Eigenarbeit und Schwarzarbeit konkurrieren können. Eine noch bessere Übereinstimmung mit der theoretischen Erklärung ergibt sich schließlich, wenn man als unabhängige Variable nicht das Aufkommen aus bestimmten Steuerarten verwendet, sondern die auf Einkommen im Niedriglohn-Bereich (bei Löhnen in Höhe von zwei Dritteln des durchschnittlichen Lohns der Industriearbeiter) tatsächlich anfallende Abgabenlast (Abbildung 1). Hier erreicht die negative Korrelation den extremen Wert von $r = -0,92$.

Das Beispiel zeigt: Für sich genommen bietet auch die Anwendung leistungsfähiger statistischer Verfahren auf zuverlässige und auf ihre Vergleichbarkeit geprüfte Daten der international vergleichenden amtlichen Statistik keine Garantie für zutreffende empirisch-induktive Generalisierung. Im konkreten Fall würde dadurch eine theoretisch gut begründete Hypothese zu Unrecht falsifiziert. Auch die der realen Kausalstruktur besser entsprechenden einfachen statistischen Tests hätten jedoch zu Fehlschlüssen geführt, wenn nicht die abhängigen und unabhängigen Variablen in mehrfacher Iteration solange respezifiziert worden wären, bis ein theoretisch begründbarer Kausalzusammenhang kongruent abgebildet wurde. Mit anderen Worten: Auch in der statistischen Wirkungsforschung auf der Basis von Massendaten spricht der empirische Befund nicht für sich selbst; er muss – mit einer gewissen Hartnäckigkeit² – erst durch die Iteration zwischen Empirie, Methode und Theorie zum Sprechen gebracht werden.

2 Dies spricht m.E. gegen radikale Versionen des Popper'schen »Falsifikationismus« (vgl. Albert 2001), die ausschließlich darauf setzen, dass die empirische Beobachtung über die Wahrheit einer theoretischen Aussage entscheiden müsse. Ohne erhebliche Anstrengungen zur fallbezogenen Spezifikation der Theorie lässt sich oft gar nicht entscheiden, welche Beobachtungen als Test wofür gelten könnten.

Abbildung 1 Beschäftigung in den privaten Dienstleistungen und Abgabenbelastung von Niedriglöhnen

Beschäftigungsquote ISIC 6 (%)



Quellen: OECD 1999a, 1999b.

3 Die Erklärung singulärer Konstellationen

Erst recht gilt dies natürlich für Generalisierungen auf der Basis von Untersuchungen eines singulären Sachverhalts oder einer geringen Anzahl vergleichbarer Fälle, wie dies für die Interaktionsforschung typisch ist. Gewiss kann auch die zutreffende Beschreibung eines einzigartigen Sachverhalts pragmatische Bedeutung gewinnen, wenn sie neues Orientierungswissen vermittelt oder bisherigen Annahmen widerspricht. Dies gilt etwa in exem-

plarischer Weise für Konrad Hesses (1962) Beschreibung des deutschen »unitarischen Bundesstaats« – einer im internationalen Vergleich einmaligen Konstellation, in der die institutionell stark ausgeprägte Eigenstaatlichkeit der Länder einhergeht mit der fast völligen Verdrängung unterschiedlichen Landesrechts durch national einheitliche Gesetzgebung. Hesses normative Interpretation dieser Konstellation als »vertikale Gewaltenteilung« hat prägenden Einfluss auf die Verfassungspraxis und die Orientierung der politisch Handelnden gewonnen, und auch die theorieorientierte politikwissenschaftliche Forschung ist durch Hesses Beschreibung zu Untersuchungen veranlasst worden, welche die spezifischen Funktionsmechanismen des deutschen Föderalismus in generalisierbarer Form herausarbeiteten. Eine ähnliche Bedeutung hatten basale Beschreibungen für die theoretische Rekonstruktion des amerikanischen »Pluralismus« (Truman 1951; Fraenkel 1962; Dahl 1967) oder der schweizerischen und österreichischen »Proporzdemokratie« (Lehmbruch 1967).

Aber wie kommt man von der Beschreibung des Einzelfalls zur generalisierenden Erklärung, wenn man diese nicht auf eine große Zahl von Beobachtungen stützen kann? Auch unsere an Hesse anknüpfenden Untersuchungen zur deutschen »Politikverflechtung« bezogen sich nur auf den deutschen »Fall«. Ihr Design umfasste zwar sieben separate Fallstudien zum Zusammenwirken von Bund und Ländern in Politikfeldern, die formell zur Zuständigkeit der Länder gehörten, aber nach der Finanzverfassungsreform von 1969 Gegenstand gemeinsamer Planung und Finanzierung (»Gemeinschaftsaufgaben« oder »Finanzhilfen«) geworden waren (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976). Aber die einzelnen Fälle waren zu komplex, um vorhandene Hypothesen statistisch oder durch strukturierte Vergleiche (King/Keohane/Verba 1994) zu »testen«. Schlimmer noch, wir hatten zunächst auch gar keine Hypothesen, die aufwendiges Testen gelohnt hätten. Stattdessen verfügten wir über Kenntnisse des rechtlichen Rahmens der Interaktionen und ein gewisses – auf teilnehmende Beobachtung und vorangehende empirische Forschung (Scharpf 1973; Mayntz/Scharpf 1975) gestütztes – Grundverständnis vom Funktionieren der deutschen Politik, das es uns erlaubte, die von den befragten Akteuren angebotenen Beschreibungen, Situationsdeutungen und Selbstinterpretationen mit eigenen oder aus anderen Interviews stammenden Vermutungen und tentativen Erklärungen zu konfrontieren. Auf diese Weise gewannen wir schon im Prozess der Datenerhebung eine intersubjektiv fundierte, durch Überprüfung in späteren Interviews kontrollierte und sich kumulativ verfestigende Vorstellung von typischen Handlungsmotiven und Interaktionsmustern in den untersuchten Politikfeldern,

von den situativen und institutionellen Bedingungen, unter denen ihr Auftreten »verständlich« erschien, und von ihren ebenfalls »verständlichen« Folgen für die jeweiligen Inhalte der Bund-Länder-Politik.

Für gut recherchierte Einzelfallstudien wäre dies genug gewesen. Aber uns ging es ja, so der Untertitel unseres Buches, nicht nur um die Empirie, sondern auch um die »Theorie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik«, wofür uns die »Explikation eines theoretischen Interpretationsrahmens« unerlässlich erschien (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976: 9). Anders als in dem vorigen Beispiel, wo die Mikroökonomie diesen Rahmen lieferte, konnten wir hier jedoch nicht auf einen im Wissenschaftssystem schon validierten Theoriebestand zurückgreifen, sondern mussten versuchen, uns am eigenen theoretischen Schopf aus dem empirischen Sumpf zu ziehen. Im Rückblick scheint mir, dass wir dabei genau das taten, was Max Weber 1906 in dem Aufsatz über »Objektive Möglichkeit und adäquate Verursachung« als Methode der »*Isolationen und Generalisationen*« zur Erklärung komplexer historischer Sachverhalte empfohlen hatte, nämlich:

... dass wir das ›Gegebene‹ so weit in ›Bestandteile‹ zerlegen bis jeder von diesen in eine ›Regel der Erfahrung‹ eingefügt und also festgestellt werden kann, welcher Erfolg von jedem einzelnen von ihnen bei Vorhandensein der anderen als »Bedingungen« nach einer Erfahrungsregel zu ›erwarten‹ gewesen ›wäre‹.
(Weber 1968: 138, Hervorhebungen im Original)

Statt den gesamten untersuchten Komplex mit einer »Globaltheorie« erfassen zu wollen, unterschieden wir mehrere Typen von »Problemstrukturen« (die Arten von Externalitäten, die als Folge mangelnder Koordination zwischen den Ländern festgestellt oder erwartet wurden) und mehrere Typen von »Verflechtungsarten« (institutionalisierte Akteurkonstellationen und Entscheidungsregeln im Bund-Länder-Verhältnis).³ Auf der Grundlage dieser Merkmalsdimensionen ließen sich dann bestimmte Kombinationen von Bedingungen »*isolieren*«, für deren Wirkung auf die Politik-Ergebnisse als abhängige Variable man dann entsprechend dem Weber'schen Rezept auf »Erfahrungsregeln« gestützte »*Generalisationen*« suchen konnte.

Erheblich vereinfacht wurde diese Suche freilich dadurch, dass in der Dimension der »Verflechtungsarten« in unseren Fallstudien keine Varianz auftrat: Unabhängig davon, ob Entscheidungen formell nur mit der Zustim-

3 In dem theoretischen Interpretationsrahmen wurden noch für weitere Merkmalsdimensionen (Informationsverarbeitung, Konfliktregelung, Konsensbildung) Typologien definiert, auf die es aber für die Erklärung der untersuchten Fälle nicht mehr ankam (Scharpf 1976).

mung aller Landesregierungen oder mit Stimmenmehrheit im Bundesrat oder sogar allein von der Bundesregierung getroffen werden konnten, sah sich der Bund typischerweise einer gemeinsamen Front aller Länder gegenüber. Für die Genese dieser Interaktionsform gab es eine historisch kontingente Erklärung: Nach den Erfahrungen im Verfassungsstreit um das »Adenauer-Fernsehen« hatten die Landesregierungen dem gemeinsamen institutionellen Interesse, sich nicht von der Bundesregierung gegeneinander ausspielen zu lassen, eine hohe Priorität gegenüber divergierenden Verteilungsinteressen zuerkannt. Die faktische Entscheidungsregel im Verhältnis zwischen den Ländern war also »Einstimmigkeit«, und da der Bund nicht zur Mitfinanzierung von Länderprogrammen gezwungen werden konnte, galt die gleiche Regel auch zwischen Bund und Ländern. In heutiger Formulierung galt deshalb in allen unseren Fallstudien der Interaktionsmodus eines »Zwangsverhandlungssystems« (Scharpf 2000c: 243–247).

Eine zweite durch unsere Fallauswahl bedingte Vereinfachung hatten wir zwar auch registriert, aber ihre theoretische Bedeutung wurde erst durch Gerhard Lehmbruchs im selben Jahr (1976) veröffentlichte Untersuchung über den »Parteienwettbewerb im Bundesstaat« verdeutlicht: Während Lehmbruch die Wirkung parteipolitischer Konflikte zwischen der (sozial-liberalen) Regierungsmehrheit im Bund und den von der CDU/CSU geführten Landesregierungen, die in den Siebzigerjahren auch über eine Mehrheit im Bundesrat verfügten, untersuchte, spielten diese in den von uns untersuchten Politikfeldern so gut wie keine Rolle. Hätten wir jedoch auch die Gemeinschaftsaufgabe »Bildungsplanung« einbezogen, die durch eben solche Konflikte blockiert worden war (Mäding 1989), so hätte diese Merkmalsdimension ebenfalls theoretisiert werden müssen.

In den von uns untersuchten Fällen dagegen wurden die Handlungsorientierungen der Landesregierungen durch Präferenzen bestimmt, die sich auf die (in erster Linie fiskalischen und administrativen) Interessen des jeweiligen Landes und nicht auf die (in erster Linie wahlkampfbestimmten) Interessen ihrer jeweiligen Bundespartei bezogen.⁴ Dem entsprach es, dass wir auch in allen Fällen eine – wie ich heute sagen würde (Scharpf 2000c: 148–185) – »Interaktionsorientierung« feststellen konnten, unter der die jeweiligen programmatischen und institutionellen Interessen der Akteure »egoistisch-rational« (also weder »kompetitiv« noch »kooperativ«) verfolgt wurden. Unter diesen Bedingungen waren »politisch« motivierte Blockaden nicht zu

4 Später haben wir diese Unterscheidung abstrakter als Merkmalsdimension des »handlungsleitenden sozialen Bezugs« konzeptualisiert (Mayntz/Scharpf 1995: 52–53).

erwarten. Solange die Länder sich einig waren, konnte der Bund Problemlösungen nur durch das Angebot positiver Anreize (Mitfinanzierungen von Länderaufgaben) erreichen, an denen alle Länder interessiert waren. Die notwendigen Verhandlungen wurden also mit dem Ziel einer Einigung geführt. Aber da die Länder sich untereinander nach Größe, Wirtschaftsstruktur und finanzieller Leistungskraft erheblich unterschieden, ließ sich ihr gemeinsames Interesse an Bundesmitteln nur realisieren, wenn sie sich auch über die Regelung gravierender Verteilungskonflikte einigen konnten. Angesichts unterschiedlicher politischer Orientierungen konnten sie dafür auch nicht auf inhaltlich anspruchsvolle und gemeinsame normative oder ideologische Gerechtigkeitsnormen zurückgreifen.

Unter den so spezifizierten Bedingungen war es dann nicht mehr schwer, für die erwartbaren Ergebnisse der verflochtenen Politik hypothetische »Generalisationen« zu formulieren: Wenn die beteiligten Regierungen Blockaden vermeiden wollten, so konnte die Einigung nur durch Anwendung von konfliktvermeidenden Entscheidungsregeln erreicht werden. Je nach der Art der zu Grunde liegenden Problemstruktur liefen diese entweder auf die formale Gleichbehandlung aller Länder oder auf die unveränderte Anwendung historisch etablierter Verteilungsschlüssel oder wenigstens auf die Erhaltung aller bisherigen Besitzstände hinaus. Projizierte man schließlich diese Maximen auf die zuvor definierten Problemstrukturen, so konnte man auch ableiten, für welche Arten von Problemen die verflochtene Politik im Prinzip in der Lage war, effektive Lösungen zu generieren, und bei welchen anderen Problemtypen gravierende Problemlösungsdefizite zu erwarten waren.

Der dies ermöglichende »theoretische Interpretationsrahmen« war, wie wir damals im Vorwort schrieben, einerseits aus den empirischen Untersuchungen heraus entstanden, und hatte diese andererseits auch wieder angeleitet und beeinflusst.

Weder sind die Fallstudien also der empirische »Test« einer zuvor verfügbaren Theorie, noch bietet der theoretische Rahmen die induktive Generalisierung aus dem unabhängig davon gewonnenen empirischen Material. Beide zusammen sind vielmehr das gemeinsame Ergebnis unserer bisherigen wissenschaftlichen Arbeit. Dennoch erschien es uns zweckmäßig, Theorie und Empirie in der Darstellung zu trennen und dem Theorieteil eine abstrakte, teilweise formalisierte Fassung zu geben, die die Absicht unterstreicht, zu generalisierbaren, in unterschiedlichen Anwendungsfeldern empirisch überprüfbaren Aussagen zu kommen. (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976: 9)

Diese letzte Absicht wurde von uns und anderen in zahlreichen Untersuchungen realisiert (vgl. Schmidt 1994a, 1994b), und während die Thesen zur

begrenzten Problemlösungsfähigkeit der Politikverflechtung in den von uns untersuchten Politikfeldern rasch auf breite Zustimmung in Wissenschaft und Praxis trafen (Hesse 1978), führte die Verwendung des theoretischen Interpretationsrahmens in Untersuchungen anderer Politikfelder (Bentele 1979; Garlichs 1980; Posse 1986) und ähnlicher Strukturen in anderen Bundesstaaten (Schultze 1982; Reh 1986; Lehner 1988) oder in der Europäischen Gemeinschaft (Scharpf 1985; Hrbek 1986; Grande 1995; Benz 1998) teils zu überraschenden Bestätigungen, teils zu interessanten Einschränkungen und Erweiterungen unserer Thesen, auf die ich hier nicht näher eingehen kann.

Insgesamt ist die »Politikverflechtung« ein verhältnismäßig erfolgreicher theoretischer Interpretationsrahmen – aber nicht eine Theorie, die im Sinne eines »covering law« eingesetzt werden könnte. Dies würde auch dann gelten, wenn wir schon damals die analytische Verhandlungstheorie (Nash 1950, 1953) gekannt, ihre empirische Brauchbarkeit (Lax/Sebenius 1986) antizipiert und sie für unsere Zwecke spezifiziert (Benz/Scharpf/Zintl 1992) hätten. Wir hätten damit lediglich die Faktoren in einer der potentiell erklärungskräftigen Merkmalsdimensionen und die an sie geknüpften Erwartungen präziser und eleganter formulieren können. Im Kern besteht der seitdem zu verzeichnende theoretische Fortschritt ausschließlich darin, dass wir über die in der ursprünglichen Untersuchung explizit theoretisierten Faktoren hinaus weitere Faktoren entdeckt und thematisiert haben, die das erwartete Ergebnis ebenfalls beeinflussen und verändern können. Mit anderen Worten: Aus nicht thematisierten Randbedingungen sind Variablen oder jedenfalls Merkmalsdimensionen geworden, über deren Wirkung im Prinzip theoretische Aussagen möglich sind. In unserem »Ansatz« des akteurzentrierten Institutionalismus haben wir den Versuch unternommen, den weiteren Merkmalsraum zu kartieren, der uns Mitte der Neunzigerjahre für unsere Forschungsgebiete und Erkenntnisinteressen relevant erschien (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000c). Aber die Entwicklung geht weiter, und jede ernsthaft theorieorientierte empirische Forschung hat nach wie vor die Chance, neue Dimensionen zu entdecken, neue generalisierbare Unterscheidungen einzuführen, und so nicht nur die Komplexität und Kontingenz des bekannten Möglichkeitsraums, sondern auch die Genauigkeit und Überzeugungskraft möglicher Erklärungen weiter zu erhöhen.⁵

5 Ein Beispiel ist der an Lehbruch (1976, 1998) anknüpfende Versuch von Steffen Ganghof (2002), die Handlungsorientierungen von Regierungen und Oppositionsparteien durch die Unterscheidung zwischen Policy-Interessen und institutionellen (»positionalen«) Ei-

Trotzdem: Auch wenn wir in den Siebzigerjahren über das inzwischen weiter ausdifferenzierte theoretische Instrumentarium verfügt hätten – an unserer damaligen Vorgehensweise hätte das kaum etwas ändern können. Am Anfang hätte immer die »Isolation« eines Ausschnitts der Wirklichkeit stehen müssen, der so spezifiziert werden musste, dass auf dieser Basis »generalisierbare« Erwartungen formuliert werden konnten. Damit ist auch gesagt, dass Isolation und Generalisation nur in wechselseitiger Abhängigkeit gewählt werden können. Aber was begründet die Generalität dieser Partialtheorien? Max Webers Verweis auf »Regeln der Erfahrung« könnte als bloße Extrapolation beobachteter Regelmäßigkeiten missverstanden werden. Gemeint ist jedoch »nomologisches Erfahrungswissen«, das es uns erlaubt, das erwartete Ergebnis auf die spezifizierten Anfangsbedingungen als »zureichende Ursachen« zurückzuführen. Gefordert ist also die Angabe eines kausalen Mechanismus, der unter den angegebenen Bedingungen generell geeignet ist, die erwartete Folge hervorzubringen. Dieses »kategorial geformte *Gedankengebilde*« stützt sich einerseits auf unser »ontologisches Wissen« darüber, »wie Menschen auf gegebene Situationen zu reagieren pflegen« (also auf Empathie und »Verstehen«), und es darf andererseits nicht im Widerspruch stehen zu anderen Regeln, die den »ganzen Schatz unseres nomologischen Erfahrungswissens« (zu dem selbstverständlich auch wissenschaftliche Theorien gehören) konstituieren (Weber 1968: 139–140). Mit anderen Worten, bei der Erklärung historisch einmaliger Sachverhalte hilft die Kenntnis vorhandener Theorien zwar zur Disziplinierung der Empathie und zur Eliminierung nicht generalisierbarer Vermutungen; aber sie kann die ersten Schritte, die »Isolation« von Wirklichkeitsausschnitten und die Formulierung genau darauf bezogener genereller Erwartungen nicht ersetzen.

4 Der Nutzen von Orientierungsrahmen

Wenn aber valide Generalisationen die Isolation einfacher Sachverhaltselemente und transparenter Kausalvermutungen voraussetzen (die deshalb je für sich auch eher trivial erscheinen mögen), dann können einigermaßen komplexe reale Sachverhalte auch nur durch die (analytische oder narrative) Verknüpfung von »Modulen« relativ einfacher »Strukturmodelle« (Esser

geninteressen (»vote seeking/office seeking«) präziser zu fassen und damit theoretisierbar zu machen; vgl. auch Schludi (2001).

2000: Kap. 8) oder »Partialtheorien« (Scharpf 2000c: Kap. 1) erklärt werden. Daraus folgt auch, dass es in der theorieorientierten Politikforschung vier wissenschaftlich sinnvolle Aufgaben gibt:

- die Entdeckung und Explikation neuer Partialtheorien – entweder durch empirisch fundierte Generalisation oder durch Deduktion aus axiomatischen Theoriesystemen, für deren Prämissen und Ableitungen empirische Entsprechungen angegeben werden können;
- die empirische Überprüfung solcher Partialtheorien durch statistische Tests, wo immer dies möglich ist;⁶
- die Erklärung komplexer Sachverhalte durch Kombinationen von Partialtheorien;
- die Prognose der wahrscheinlichen Folgen von Politikvorschlägen und institutionellen Reformen im Lichte bekannter Partialtheorien.

Unter den »ontologischen« Bedingungen (Hall 2002) auf dem Gebiet der Politikforschung wenig sinnvoll erscheint dagegen die Suche nach »Globaltheorien«, die komplexe Sachverhalte im Ganzen erklären und prognostizieren sollen. Politische Akteure handeln unter so unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen, sie reagieren auf so unterschiedliche Problemsituationen, und ihre eigenen Präferenzen und Situationsdeutungen differieren so stark, dass universell gültige Regelmäßigkeiten auf dieser Ebene nicht zu erwarten sind. Werden *Globaltheorien* dennoch formuliert, so muss ihre empirische Überprüfung schon an der Variabilität der komplexen und kontingenten Konstellationen scheitern. Der selbe Umstand erschwert jedoch auch die empirische Überprüfung von *Partialtheorien* in Untersuchungen, die sich auf einzelne oder wenige Fälle beschränken. Selbst wenn die von der Theorie unterstellten faktischen Geltungsbedingungen präzise spezifiziert und im konkreten Fall auch erfüllt sind, können die in jedem komplexen Sachverhalt zusätzlich wirksamen Faktoren den prognostizierten Effekt verfälschen oder verhindern, ohne dass deshalb die Partialtheorie »falsifiziert« wäre.

6 Werden solche Tests auf zahlreich auftretende, aber jeweils komplexe Sachverhalte angewandt, so kann die statistische Prüfung allenfalls schwache stochastische Effekte registrieren. Ein Beispiel ist George Tsebelis' (1999) statistische Analyse des Zusammenhangs zwischen Vetopositionen und Politik-Innovationen in parlamentarischen Demokratien, welche die theoretisch abgeleitete Hypothese (Tsebelis 1995) zwar bestätigte – aber mit einem so schwachen Effekt, dass damit für die Erklärung oder Prognose von Einzelfällen wenig gewonnen scheint.

Wo diese Warnungen ignoriert werden, können Übergeneralisierung und unbegründete Falsifizierung den im Prinzip möglichen kumulativen Erkenntnisfortschritt in den Sozialwissenschaften und insbesondere in der Politikforschung erheblich behindern. Diese Gefahr lässt sich am Beispiel der politikwissenschaftlichen Europaforschung gut illustrieren (Scharpf 1999b). Hier setzt sich die frühe Konfrontation zwischen Globaltheorien neofunktionalistischer (Haas 1958, 1964) und intergouvernementalistischer (Hoffman 1966) Provenienz bis heute fort im Glaubensstreit zwischen Autoren, die Erklärungskraft ausschließlich den Interessen, Machtpotentialen und Strategien der mitgliedstaatlichen Regierungen zuschreiben (Garrett 1992, 1995; Moravcsik 1998) und anderen Untersuchungen, die im Rahmen des neofunktionalistischen Ansatzes entweder die Rolle supranationaler Akteure (Burley/Mattli 1993; Sandholtz/Stone Sweet 1998) oder die Komplexität der europäischen »Mehrebenenpolitik« (Marks et al. 1996) und die Bedeutung europäischer »Politiknetzwerke« (Kohler-Koch/Eising 1999) oder schließlich den »deliberativen Supranationalismus« der europäischen Komitologie (Joerges/Falke 2000) betonen.

Zweifelhaft sind hier fast niemals die – gelegentlich sogar historisch akribischen – Beschreibungen der untersuchten Sachverhalte, und zumeist erscheinen auch die unmittelbar auf die Beschreibung bezogenen Erklärungen und fallnahen Generalisierungen durchaus plausibel. Problematisch ist jedoch fast immer das Fehlen einer präzisen »Isolation« der Geltungsbedingungen der gefundenen Erklärungen und der Reichweite ihrer Generalisierbarkeit. Fatalerweise trifft dies gerade auf besonders »theoriebewusste« Arbeiten zu, welche die eigenen Fallstudien als »Test« auf die in der Literatur kursierenden Erklärungen verstehen. Angesichts der Heterogenität und Komplexität europapolitischer Konstellationen ist das erwartbare Ergebnis solcher »Tests« eine »Falsifikation«, die ihren Grund in erster Linie darin hat, dass eine auf den ursprünglichen Sachverhalt zutreffende Erklärung nun außerhalb ihres engen Geltungsbereichs geprüft wird. Wenn dann wiederum (um dem gerade an den führenden amerikanischen Universitäten gepflegten Theorieanspruch zu genügen) auch die für die eigenen Fallstudien zutreffenden Erklärungen ohne genaue Spezifikation ihrer Geltungsbedingungen generalisiert werden, dann dreht sich der Zirkel von Übergeneralisierung und pauschaler Falsifizierung immer weiter und verhindert so den im Prinzip durchaus möglichen kumulativen Fortschritt in der theorieorientierten Europaforschung.

Was dagegen helfen könnte, wäre eine Vorgehensweise, die der kumulativen Rechtsfortbildung im Common Law entspricht (Holmes 1881; Llewellyn 1960). In den Urteilsgründen werden mit Bezug auf den Sachverhalt

des zu entscheidenden Falls normative Regeln formuliert, die entsprechend dem Kant'schen kategorischen Imperativ dem Anspruch genügen sollen, allgemeines Gesetz für alle Fallkonstellationen der gleichen Art zu sein. Spätere Gerichte sind gehalten, gleichartige Fälle nach den selben Regeln zu entscheiden. »Overruling« (was der Falsifikation einer empirischen Generalisierung entspräche) ist zwar möglich, wenn ein späteres Gericht zu dem Ergebnis kommt, die im Präzedenzfall formulierte Regel sei (aus heutiger Sicht) normativ nicht vertretbar, aber das weitaus wichtigere Instrument der Rechtsfortbildung ist die »distinction«. Dabei geht es zuerst um die präzise Spezifikation der Sachverhaltselemente, auf die sich die frühere Regel bezog, dann um die Frage ob und wenn ja, wie sich der vorliegende Sachverhalt davon unterscheide, und schließlich darum, ob dieser Unterschied die Formulierung einer neuen, das Präjudiz ergänzenden generellen Regel erfordere.

Würde sich die sozialwissenschaftliche Forschung nach den gleichen Regeln entwickeln, so hätten wir schon längst einen kumulativ wachsenden Bestand nicht nur von unbestrittenen Beschreibungen, sondern auch von zutreffenden und zunehmend präzisierten Erklärungen der untersuchten Strukturen, Prozesse und Ergebnisse der europäischen Politik. Freilich wäre dies auch ein Bestand, dessen Unübersichtlichkeit dem Nicht-Spezialisten ebenso wenig Orientierung verspräche, wie die tausend und abertausend Bände umfassenden Entscheidungssammlungen der britischen und amerikanischen Obergerichte. Deshalb braucht auch die empirische Politikforschung eine Literatur, die der Funktion des »academic law« entspricht. Dessen dienende Rolle (die man nicht mit dem imperialen Gestus der »Lehre« in Ländern des kodifizierten kontinentalen Rechts gleichsetzen darf) ist es, zur besseren Orientierung der Praxis und der Ausbildung die im Prozess der induktiven Rechtsfortbildung erkennbaren Regelungsmuster zu identifizieren, ihre jeweilige intrinsische Logik zu rekonstruieren und ihr Verhältnis zueinander in einem größeren Zusammenhang darzustellen.

In der Politikwissenschaft entspräche diesem Verhältnis zwischen Richterrecht und akademischer »Begleitforschung« die funktionale Unterscheidung zwischen fallbezogenen Beschreibungen und Erklärungen auf der einen Seite und von Sekundäranalysen, die deren Ergebnisse theoretisch rekonstruieren, ordnen und integrieren, auf der anderen Seite. Dass damit weder eine Rangordnung noch eine dauerhafte Rollentrennung zwischen Empirikern und Theoretikern gemeint ist, braucht kaum betont zu werden. Die Anerkennung der unterschiedlichen Funktionen würde jedoch viele Doktoranden von dem Zwang befreien, mit jeder gut recherchierten und gut erklärten

Fallstudie zugleich eine originelle Globaltheorie erfinden zu müssen – und sie könnte vielleicht sogar dem wissenschaftssoziologischen Status von Sekundäranalysen aufhelfen, obwohl diese im Erfolgsfalle weder neue Primärdaten noch neue mathematisch-analytische Modelle, sondern nur bessere Unterscheidungen, bessere Interpretationen vorhandener Befunde und bessere Orientierungshilfen für die künftige Forschung liefern. Wie wichtig diese Ordnungsleistung sein kann, hat beispielsweise Manfred Schmidt (1994a, 1994b) für die Politikverflechtung gezeigt und Ähnliches gilt für von Beymes (2000) Arbeiten zur Parteienforschung.

Im Falle der Europaforschung würde sich dann zeigen, dass selbstverständlich Bereiche existieren, auf die »intergouvernementalistische« Erklärungen passen, aber auch andere, in denen die Politik allein durch »supranationale« Akteure bestimmt wird, wieder andere, in denen die Mechanismen der »Politikverflechtung« wiederzufinden sind, und gewiss auch solche, in denen die Ergebnisse durch »Netzwerke« nichtstaatlicher Akteure beeinflusst werden (Scharpf 2001a). Noch einen wesentlichen Schritt weiter käme man, wenn in Sekundäranalysen gezeigt werden könnte, welche dieser institutionalisierten Interaktionsformen bei welchen »Problemstrukturen« mit welchen Ergebnissen zur Anwendung kommen (Scharpf 2001b), und was schließlich die Zuordnung von Problem- oder Politikbereichen zu den unterschiedlichen institutionellen Strukturen erklären könnte. Manche dieser Fragen können gewiss nur durch neue originäre Forschung beantwortet werden. Aber damit sie überhaupt gestellt werden können, braucht die Europaforschung ebenso wie andere Felder der Politikforschung sekundäranalytische Anstrengungen, die das bereits vorhandene Wissen auswerten, im Lichte des vorhandenen Bestandes an theoretischen Erklärungen interpretieren und so ordnen, dass deutlich wird, was wir schon wissen und erklären können, und wo die Lücken unseres Wissens und Verstehens liegen.

Literatur

- Albert, Hans, 2001: Das Rahmenproblem und die disziplinäre Arbeitsteilung. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 53, 625–640.
- Baumol, William J., 1967: Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. In: *American Economic Review* 57, 415–426.
- Beck, Nathaniel/Jonathan Katz, 1995: What to Do (and not to Do) with Time-Series Cross-Section Data. In: *American Political Science Review* 89, 634–647.

- Bentele, Karlheinz, 1979: *Kartellbildung in der allgemeinen Forschungsförderung*. Meisenheim am Glan: Anton Hain.
- Benz, Arthur, 1998: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem. In: *Politische Vierteljahresschrift* 39, 558–589.
- Benz, Arthur/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl, 1992: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M.: Campus
- Beyme, Klaus von, 2000: *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Burley, Anne-Marie/Walter Mattli, 1993: Europe Before the Court: Political Theory of Legal Integration. In: *International Organization* 47, 41–76.
- Dahl, Robert A. 1967: *Pluralist Democracy in the United States. Conflict and Consent*. Chicago: Rand McNally.
- Eichhorst, Werner/Stefan Profit/Eric Thode, 2001: *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung*. Heidelberg: Springer.
- Emmerich, Knut/Edeltraut Hoffmann/Ulrich Walwei, 2001: Die Beschäftigung von Geringqualifizierten in Deutschland und Dänemark. In: Jens Alber/Jürgen Kohl (Hrsg.), *Arbeitsmarkt und Sozialstaat*. Wiesbaden: Chmielorz GmbH, 70–85.
- Esser, Hartmut, 2000: *Soziologie. Spezielle Grundlagen*, Bd. 2: *Die Konstruktion der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Fraenkel, Ernst, 1962: *Das amerikanische Regierungssystem. Eine politologische Analyse*. Köln: Westdeutscher Verlag.
- Ganghof, Steffen, 2002: *Policy, Office and Votes in Comparative Veto Player Analysis*. Manuskript. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Garlichs, Dietrich, 1980: *Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik. Bund/Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung*. Königstein/Ts.: Anton Hain.
- Garrett, Geoffrey, 1992: International Cooperation and Institutional Choice. The European Community's Internal Market. In: *International Organization* 46, 533–560.
- , 1995: The Politics of Legal Integration in the European Union. In: *International Organization* 49, 171–181.
- Gershuny, Jonathan I., 1978: *After Industrial Society. The Emerging Self-Service Economy*. London: Macmillan.
- Grande, Edgar, 1995: Forschungspolitik in der Politikverflechtungs-Falle? Institutionelle Strukturen, Konfliktdimensionen und Verhandlungslogiken europäischer Forschungs- und Technologiepolitik. In: *Politische Vierteljahresschrift* 36, 460–483.
- Haas, Ernest B., 1964: *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, Ernst B., 1958: *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950–1957*. London: Macmillan.

- Hall, Peter A., 2002: *Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research*. In: James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer (Hrsg.), *Comparative Historical Research in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, im Erscheinen.
- Hesse, Joachim-Jens (Hrsg.), 1978: *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*. Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, Konrad, 1962: *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Hoffman, Stanley, 1966: *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*. In: *Daedalus*, Summer 1966, 862–915.
- Holmes, Oliver Wendell, Jr. 1881: *The Common Law*. Boston: Little, Brown.
- Hrbek, Rudolf, 1986: *Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und europäische Integration. Die Deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß*. In: Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hrsg.), *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*. Baden-Baden: Nomos, 17–36.
- Iversen, Torben, 2002: *Welfare Production Regimes. The Changing Character of Skills, Production and Social Protection in Advanced Democracies*. Book manuscript in progress. Cambridge: Harvard University, Department of Government.
- Joerges, Christian/Josef Falke (Hrsg.), 2000: *Das Ausschlußwesen der Europäischen Union. Praxis der Risikoregelung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung*. Baden-Baden: Nomos.
- King, Gary/Robert O. Keohane/Sidney Verba, 1994: *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kittel, Bernhard/Hannes Winner, 2002: *How Reliable Is Pooled Analysis in Political Economy? The Globalization-Welfare State Nexus Revisited*. MPIfG Discussion Paper 02/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Kohler-Koch, Beate/Rainer Eising (Hrsg.), 1999: *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Lax, David A./James K. Sebenius, 1986: *The Manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*. New York: Free Press.
- Lehmbruch, Gerhard, 1967: *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr.
- , 1976: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Stuttgart: Kohlhammer.
- , 1998: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. 2., erw. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lehner, Franz, 1988: *The Political Economy of Interlocked Federalism. A Comparative View of Germany and Switzerland*. In: Lloyd C. Brown-John (Hrsg.), *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*. Washington, DC: Brookings, 207–223.

- Lindbeck, Assar, 1994: The Welfare State and the Employment Problem. In: *American Economic Review* 84, 71–75.
- Llewellyn, Karl N., 1960: *The Common Law Tradition. Deciding Appeals*. Boston: Little, Brown.
- Mäding, Heinrich, 1989: Federalism and Education Planning in the Federal Republic of Germany. In: *Publius: The Journal of Federalism* 19, 115–131.
- Marks, Gary/Liesbet Hooghe/Kermit Blank, 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 341–378.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1975: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- , 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.
- Moravcsik, Andrew, 1998: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Nash, John F., 1950: The Bargaining Problem. In: *Econometrica* 18, 155–162.
- , 1953: Two-Person Cooperative Games. In: *Econometrica* 21, 128–140.
- OECD, 1999a: *Statistical Compendium*. Paris: OECD.
- , 1999b: *Taxing Wages. Income Tax, Social Security Contributions and Cash Family Benefits*. Paris: OECD.
- , 2000: Employment in the Service Economy: A Reassessment. In: *Employment Outlook*, June 2000, 79–128.
- , 2001: The Characteristics and Quality of Service Sector Jobs. In: *Employment Outlook*, June 2001, 89–128.
- Pierson, Paul, 2000: The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. In: *Governance* 13, 475–499.
- Posse, Achim Ulrich, 1986: *Föderative Politikverflechtung in der Umweltpolitik*. München: Minerva.
- Przeworski, Adam/Henry Teune, 1970: *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York, NY: John Wiley and Sons.
- Reh, Werner, 1986: *Politikverflechtung im Fernstraßenbau der Bundesrepublik Deutschland und im Nationalstraßenbau der Schweiz: Eine vergleichende Untersuchung zur Effizienz und Legitimation des bürokratischen Föderalismus*. Dissertation. Universität Mannheim.
- Sandholtz, William/Alec Stone Sweet (Hrsg.), 1998: *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W., 1973: Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München: Piper, 68–90.

- , 1976: Theorie der Politikverflechtung. In: Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- , 1978: Die Theorie der Politikverflechtung: Ein kurzgefaßter Leitfaden. In: Joachim-Jens Hesse (Hrsg.), *Politikverflechtung im föderativen Staat*. Baden-Baden: Nomos, 21–31.
- , 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.
- , 1986: Strukturen der post-industriellen Gesellschaft, oder: Verschwindet die Massenarbeitslosigkeit in der Dienstleistungs- und Informations-Ökonomie? In: *Soziale Welt* 37, 3–24.
- , 1999a: Gegen die Diskriminierung einfacher Arbeitsplätze. In: *Wirtschaftsdienst* 79, 455–462.
- , 1999b: Approaches to the Study of European Politics. In: *ECSA Review* 12(2), 7–9.
- , 2000a: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 21–124.
- , 2000b: Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle? Lehren aus dem internationalen Vergleich. In: *MaxPlanckForschung. Das Wissenschaftsmagazin der Max Planck Gesellschaft*, JV/2000, 12–23.
- , 2000c: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- , 2001a: Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe. In: *Scandinavian Political Studies* 24, 1–26.
- , 2001b: *What Have We Learned? Problem-Solving Capacity of the Multi-level European Polity*. Working Paper 01/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/dep/workpap/wp01-4/wp01-4.html>>
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie der kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schludi, Martin, 2001: *The Politics of Pensions in European Social Insurance Countries*. MPIfG Discussion Paper 01/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schmidt, Manfred G., 1994a: *Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Kurseinheiten 1 bis 3*. Hagen: Fernuniversität Hagen.
- , 1994b: *Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Reader zu Kurseinheiten 1 bis 3*. Hagen: Fernuniversität Hagen.
- Schultze, Rainer-Olav, 1982: Politikverflechtung und konföderaler Föderalismus: Entwicklungslinien und Strukturprobleme im bundesrepublikanischen und kana-

- dischen Föderalismus. In: *Zeitschrift der Gesellschaft für Kanada-Studien* 2(2), 113–144.
- Truman, David B., 1951: *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.
- Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Comparison of Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism. In: *British Journal of Political Science* 25, 289–325.
- , 1999: Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies. An Empirical Analysis. In: *American Political Science Review* 93/3, 591–608.
- , 1995: Decision Making in Political Systems: Comparison of Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism. In: *British Journal of Political Science* 25, 289–325.
- Weber, Max, 1968: *Methodologische Schriften. Studienausgabe mit einer Einführung besorgt von Johannes Winckelmann*. Frankfurt a.M.: S. Fischer.
- Willer, David/Judith Willer, 1973: *Systematic Empiricism: Critique of a Pseudoscience*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.