**Politikabbau im europäischen
Mehrebenensystem:
Nationale Beendigungseffekte
europäischer Politik**

Christoph Knill and Michael W. Bauer

Chair of Comparative Public Policy and Administration
Department of Politics and Management
University of Konstanz

Working Paper 02/2007

**Politikabbau im europäischen Mehrebenensystem: Nationale
Beendigungseffekte europäischer Politik**

Michael W. Bauer and Christoph Knill

Zuerst ersch. in: Die Europäische Union: Governance und Policy-Making / Ingeborg Tömmel (Hrsg.).
Wiesbaden: VS-Verl., S. 185-208

Contact

Prof. Dr. Christoph Knill
Chair of Comparative Public Policy
and Administration

Box D 91
D-78457 Konstanz
Germany

Phone ++49 7531 88 5597
Fax ++ 49 7531 88 2381
christoph.knill@uni-konstanz.de

University of Konstanz
www.uni-konstanz.de

Department of Politics and Management
www.uni-konstanz.de/sektionen/polver

Chair of Comparative Public Policy and Administration
www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/knill

Politikabbau im europäischen Mehrebenensystem: Nationale Beendigungseffekte europäischer Politik¹

Michael W. Bauer

Christoph Knill

Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft
Universität Konstanz

Abstract: Der Beitrag stellt die Frage nach der systematischen Abbauwirkung europäischer Politikgestaltung auf nationale Policies. Auf der Grundlage einer differenzierten Kategorisierung von Politikbeendigungsphänomenen – als Termination, Substitution und Abbau – und einer verfeinerten Bestimmung der beendigungsfähigen Dimensionen von Policies – nach Ziel, Programm, Instrument und Settings – werden Hypothesen über den Zusammenhang von EU-Implementationsmodi und dem erwartetem Akteursverhalten entwickelt. Im Mittelpunkt stehen die europäischen Verhaltensanreize Regelbefolgung, Ressourcenmaximierung, wechselseitige Anpassung sowie Legitimationssicherung. Illustriert an Beispielen aus aktuellen policyanalytischen Studien erschließt sich im Hinblick auf die Umsetzung von europäischer Politik ein Bild unterschiedlicher Konstellationen mit ungleichen Beendigungspotenzialen. Unsere zentrale Schlussfolgerung lautet, dass der beobachtbare Wandel nationaler Politiken unter Einfluss der EU tatsächlich eine systematische, wenn auch differenzierte Beendigungskomponente beinhaltet, die bislang jedoch empirisch wie konzeptionell untererforscht ist.

1. Einführung

Die Frage, welche Effekte europäische Politiken bei ihrer nationalen Umsetzung haben, wird in aller Regel unter dem Gesichtspunkt der ausgelösten Transformation beziehungsweise der Innovation untersucht. Das Neue, das entsteht, erhält die meiste Aufmerksamkeit. Nur selten, und praktisch nie in systematischer Absicht, geraten hier vorhandene Politikelemente in den Blick, die unter europäischem Einfluss ganz oder teilweise abhanden kommen. Dabei gibt es durchaus empirischen Anlass, nach den nationalen Abbaueffekten europäischer Politikgestaltung zu fragen. So zielt beispielsweise die europäische Strukturförderung ausdrücklich und im Ergebnis erfolgreich auf die Schrumpfung nationaler Fördergebiete sowie auf den kontinuierlichen Ressourcenentzug für bestimmte Ziele und damit verbundene Förderinstrumente (Tömmel 1994). Desgleichen kann für die Europäisierung der nationalen Transportpolitiken gezeigt werden, dass Schutzmechanismen nationaler Spediteure aufgrund von entstandenen Inkompatibilitäten mit europäischen

¹ Diese Arbeit wurde durch das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg (Az: 21-7532.21-11-15/1) unterstützt.

Regelungen ausgehebelt wurden – mit erheblichen Effekten für das betroffene volkswirtschaftliche Segment bestimmter Mitgliedstaaten (Héritier et al. 2001). Die Frage, der angesichts solcher empirischer Befunde und der theoretisch identifizierbaren Forschungslücke in Sachen Politikabbau in diesem Beitrag nachgegangen werden soll, ist daher: Unter welchen Bedingungen löst die Implementation europäischer Politik nationale Beendigungsprozesse aus? Und können wir einen systematischen Zusammenhang zwischen dem jeweiligen Implementationsmodus (verstanden als Art der Verhaltenssteuerung nationaler Akteure) und dessen Effekte für nationale Beendigungsprozesse erwarten?

Der Beendigungsansatz, den wir im Folgenden entwickeln, umfasst, erstens, eine im Vergleich zu älteren Arbeiten mit diesem Fokus verfeinerte Definition von Politikbeendigung; zweitens ein erneuertes Raster zur Erfassung von Beendigungsgeschehen, das differenzierter ist als jene Kategorien, die von der klassischen policyanalytischen Beendigungsforschung vorgeschlagen wurden (Bauer 2006a). Schließlich werden theoretische Erwartungen abgeleitet, in welchem Ausmaß und unter welchen Bedingungen unterschiedliche Implementationsmodi europäischer Politik eine Beendigung nationaler Politiken auslösen. Mit der Frage nach der systematischen Wirkung europäischer Politikgestaltung auf nationale Beendigungsprozesse konzentrieren wir uns damit auf einen Bereich, der bislang weder von der Europäisierungs- noch der Implementationsforschung systematisch untersucht wurde. Dabei verstehen wir Politikbeendigung² als eine spezifische Ausprägung von Politikwandel, die sich in einem Abbauprozess im Hinblick auf *Policy-Outputs* ausdrückt. Politikbeendigung manifestiert sich damit anhand konkreter – zumeist rechtlicher – Veränderungen der Ausgestaltung von Policies. Diese Perspektive ist von einer alternativen Fokussierung auf *Policy-Outcomes* zu unterscheiden, bei der es durchaus denkbar ist, dass faktischer Politikabbau gerade dann entsteht, wenn angesichts von Veränderungen von Kontextbedingungen, am Status Quo festgehalten wird, und damit eine sich im Zeitverlauf verschärfende suboptimale Problemlösungsfähigkeit einer Policy, absichtlich in Kauf genommen wird.³

² Die genauen Definitionen der verwandten Begriffe folgen im nächsten Abschnitt.

³ So hat etwa Hacker am Beispiel der amerikanischen Sozialpolitik verdeutlicht, dass Politikabbau gerade dadurch absichtsvoll hervorgerufen werden kann, wenn trotz sich radikal verändernder

Mit der Europäisierungsforschung teilt der Beendigungsansatz dabei das Handicap, dass die Vielzahl potenziell einwirkender Variablen systematische Aussagen über spezifische Effekte der Europäischen Union (EU) erschweren. Die in diesem Beitrag entwickelten Überlegungen über spezifische Beendigungswirkungen europäischer Politik sind vor diesem Hintergrund im Sinne einer *ceteris paribus* Argumentation zu verstehen, deren systematische empirische Überprüfung durch entsprechende Forschungsdesigns, die für den Einfluss zusätzlicher Variablen kontrollieren, erfolgen muss. Uns geht es in diesem Beitrag daher gerade nicht darum, Politikabbau umfassend zu erklären. Vielmehr stehen die spezifischen Abbaueffekte europäischer Politik im Vordergrund.

Schließlich muss auf einen bedeutenden Unterschied zu den meisten Beiträgen in diesem Band aufmerksam gemacht werden. In der Regel verwenden die Autoren die Begrifflichkeiten zu den verschiedenen Governance-Modi (Hierarchie, Verhandlung, Koordination, Konkurrenz vgl. Tömmel i.d.B.) mit dem Blick auf eine Kategorisierung der jeweiligen Entscheidungskonstellationen auf der europäischen Ebene. In unserem Beitrag steht jedoch gerade nicht die Frage, wie Entscheidungen auf der Ebene der EU zustande kommen, im Vordergrund, sondern die Verhaltensanreize, die diese nach welchem Governance-Modus auch immer generierten Policies bei der nationalen Implementation auslösen. Um eine Begriffsverwirrung zu vermeiden, kennzeichnen wir daher diese für unseren Ansatz zentrale analytische Unterscheidung zwischen der europäischen Entscheidungskonstellation und den nationalen Implementationseffekten eines Governance-Modus dadurch, dass wir unsere Implementationsmodi nach den konkreten Verhaltensanreizen für die nationalen Akteure benennen, die der Implementation der jeweiligen europäischen Politik zugrunde liegen. Wir unterscheiden zwischen den Kategorien Regelbefolgung, Ressourcenmaximierung, wechselseitige Anpassung und Legitimationssicherung.

Unser Beitrags ist folgendermaßen gegliedert: Es folgt ein theoretischer Teil, in dem aufbauend auf den Erkenntnissen der klassischen policyanalytischen Beendigungsforschung das notwendige Begriffsinstrumentarium sowie ein differenziertes Raster zur empirischen Erfassung von Beendigungsphänomenen entwickelt wird (Abschnitt 2). Daran sowie an die Debatte um die unterschiedlichen

Effekte europäischer Governance-Modi bei der nationalen Implementation von EU-Politik (Knill/Lehmkuhl 2002; Knill/Lenschow 2004, 2005) anknüpfend, entwickeln wir Hypothesen, welche die theoretischen Implikationen unserer vier zentralen Implementationsmodi verdeutlichen. Zur Illustration unserer Überlegungen greifen wir dabei auf Beispiele aus der einschlägigen Sekundärliteratur zurück. Insbesondere stützen wir uns auf Analysen der Umwelt-, Regional-, Transportpolitik sowie der Steuerharmonisierung, der Verwaltungsreform- und der Bildungspolitik und schließlich auf die europäischen Anstrengungen einer europäischen Politikkoordination zur Milderung sozialer Ausgrenzung. Der Beitrag schließt mit einer Bewertung des entwickelten Instrumentariums zur Analyse von EU-induzierten Beendigungsphänomenen in den Mitgliedstaaten und einer Einschätzung zur Relevanz einer policyanalytischen Beendigungsperspektive auf das europäische Integrationsgeschehens.

2. Politikbeendigung: Differenzierungen und Definitionen

Der policyanalytische Beendigungsansatz entstand Mitte der siebziger Jahre in den USA (Behn 1978; deLeon 1978; Brewer 1978; Daniels 1997, 2001; Geva-May 2001). Dass das mit diesen Arbeiten entwickelte Analyseinstrumentarium kein konsolidierbares Forschungsfeld eröffnete – wie dies beispielsweise im Kontext der policyanalytischen Erforschung von Politikformulierung und Politikimplementation gelang – wird oft damit erklärt, dass die policyanalytische Beendigungsdebatte „ideologieblind“ (Cameron 1978), ihr Objekt schwer isolierbar (Brewer 1978) und das Vorkommen von Beendigung letztendlich empirisch irrelevant, weil viel zu selten sei (Hogwood/Peters 1982, 1985; vgl. die Diskussion insgesamt bei Bauer 2006a). Eine genaue Analyse der einschlägigen Beiträge zu dieser Debatte zeigt, dass zudem der *Politics*- oder *Prozess*-Dimension des Beendigungsgeschehens die größte Aufmerksamkeit geschenkt wurde – auf Kosten einer systematischeren Analyse von strukturellen und institutionellen Faktoren (Bardach 1976; Behn 1978; Bothun/Comer 1979). Zudem wurden kaum systematische Länder- oder Politikfeldvergleiche angestellt, die schwächere Hypothesen hätten falsifizieren können. Am meisten erstaunt allerdings, dass, obwohl alle einschlägigen Analysen unter dem Label „*Policy Termination*“ firmieren, den *Politikinhalt*en – bis auf wenige Ausnahmen wie die frühe Studie von Lambright und Sapolsky 1976 oder in Ansätzen bei Greenwood 1997 – im Grunde keine ernsthafte kausale Erklärungskraft im

Beendigungsgeschehen zuerkannt wurde.

Als problematisch muss zudem bezeichnet werden, dass man „Policy Termination“ als den zentralen Untersuchungsgegenstand relativ undifferenziert gefasst hat, was auf die dichotome Logik des traditionellen Terminierungsansatzes zurückgeführt werden kann. Eine Policy wird demnach entweder völlig abgeschafft (Termination) oder sie bleibt bestehen (Nicht-Termination). Graduelle Unterschiede in der Intensität von Beendigungsphänomenen, mit denen gegebenenfalls subtile Veränderungen hätten erfasst werden können, konnte man mit diesem Schema nicht erkennen – und verschenkte auf diese Weise wahrscheinlich entscheidende Varianz auf der Seite der abhängigen Variablen (vgl. aber Hogwood/Peters 1982; 1985).

Versteht man Politikbeendigung als eine Subkategorie von Politikwandel, der neben Politikabbau oder Termination idealtypisch auch als Substitution, Addition, Expansion oder Innovation konzeptionalisiert werden kann, erscheinen folgende Differenzierungen sinnvoll. Eine Beendigung kann entweder *total* oder *partiell* sein. Zudem ist wichtig, ob die Beendigung einer Politik mit einer *Ersetzung*, das heißt einer *Substitution* einhergeht (vgl. Genschel 1997). Auch hier kann man unterscheiden, ob die Substitution umfassend oder nur partiell ausfällt. Wenn es später darum geht, den Substitutionsbegriff im Kontext von Europäisierungseinflüssen fruchtbar zu machen, wird es zudem wichtig sein, zu unterscheiden, ob eine Substitution von der EU direkt vorgegeben wird oder indirektes Ergebnis nationaler Reaktionen auf europäische Vorgaben ist.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen benutzen wir den Begriff der *Politikbeendigung* als Oberbegriff für alle Formen des Politikwandels, in denen Policies vollständig oder teilweise beseitigt werden. *Termination* liegt vor wenn eine Policy vollständig und ohne Substitution abgeschafft wird. *Substitution* liegt vor, soweit eine Beseitigung durch neue Maßnahmen kompensiert wird (mit der extremen Ausprägung eines kompletten Abschaffens und Ersetzens einer Policy). *Politikabbau* bezeichnet demgegenüber alle Formen der partiellen Beendigung, wobei die abgebauten Politikanteile natürlich auch wieder ganz oder teilweise substituiert werden können.

Auf welches Objekt beziehen sich nun aber diese verschiedenen Formen der Politikbeendigung? Wir folgen hier Hall (1993) sowie Howlett und Ramesh (2003:

147) und unterscheiden drei Dimensionen einer Policy. Auf einer generellen Ebene besteht eine Policy erstens aus einem oder mehreren *übergeordneten Ziel oder Zielen*, die in dominanten Problemlösungsphilosophien oder Paradigmen verankert sind. Diese Ziele sollen, zweitens, auf der Basis einer konkreten *programmatischen oder instrumentellen Ausgestaltung* realisiert werden, die einen praktischen Handlungskontext identifiziert, in welchem gemäß einer expliziten oder impliziten Theorie über die vorliegenden Wirkungszusammenhänge Änderungen durch konkrete staatliche Eingriffe erzeugt werden sollen. Diese Programme oder Instrumente unterliegen drittens einer *Kalibrierung oder Einstellung (Settings)*, in deren Rahmen deren tatsächliche Wirkungsintensität festgelegt wird. Einen schematischen Überblick über die drei hier unterschiedenen Dimensionen einer Policy und den definierten Beendigungsergebnissen gibt Abbildung 1.

3. Implementationsmodi europäischer Policies und ihre Auswirkung auf nationale Politikbeendigung

Im vorigen Abschnitt wurde ein Raster für die Erfassung von Beendigungsprozessen vorgeschlagen und dessen Komponenten – eine Typologie von Politikbeendigung sowie die Differenzierung einer Policy nach empirisch-analytischen Dimensionen – entwickelt. Auf dieser Basis soll nun analysiert und mit empirischen Beispielen

illustriert werden, unter welchen Bedingungen verschiedene Implementationsmodi europäischer Politik nationale Beendigungsprozesse auslösen. Zentral für unsere Argumentation sind dabei die jeweiligen Verhaltenserwartungen, die sich für die involvierten nationalen (staatlichen und gesellschaftlichen) Akteure ergeben.

Wir unterscheiden in diesem Zusammenhang idealtypisch zwischen vier verschiedenen Modi der Implementation, die sich aus unterschiedlichen Verhaltensmustern nationaler Akteure ergeben: Regelbefolgung, Ressourcenmaximierung, wechselseitige Anpassung und Legitimationssicherung. Ziel ist die Generierung von Hypothesen über den systematischen Zusammenhang zwischen Implementationsmodi (vgl. Knill/Lehmkuhl 2002; Knill/Lenschow 2004, 2005) und der Intensität sowie dem Typ nationaler Politikbeendigung.

3.1. Regelbefolgung

Eine erste – zentrale – Quelle für eine EU-induzierte Beendigung nationaler Politik stellt die Definition gemeinschaftsrechtlicher Regeln auf europäischer Ebene dar, zu deren Einhaltung die Mitgliedstaaten verpflichtet sind (Compliance). Implizieren diese Regeln die partielle oder vollständige Aufhebung nationaler Policies (etwa, weil sie mit gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar sind), kommt es zu Politikbeendigung. Dies gilt zumindest dann, wenn die sich Mitgliedstaaten an die europäischen Vorgaben halten, was freilich nicht immer der Fall ist.

Grundsätzlich können zwei Typen gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben unterschieden werden, aus denen sich unterschiedliche Erwartungen im Hinblick auf mögliche Beendigungseffekte ergeben: das europäische Verbot bestehender nationaler Policies und das europäische Gebot, neue Policies auf nationaler Ebene einzuführen.

Beendigung durch europäische Politikverbote

Europäische Verbote, an bestehenden nationalen Policies festzuhalten, finden sich typischerweise in Bereichen der negativen Integration. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, solche nationalen Maßnahmen (z.B. protektionistische oder handelsdiskriminierende Regulierungen) abzuschaffen, die den Zielen des Gemeinsamen Marktes entgegenstehen. Vielfach sind die europäischen

Marktregulierungen, aus denen diese nationalen Politikverbote resultieren, Gegenstand hierarchischer Entscheidungen der Kommission.

In diesem Bereich sind sehr weit reichende Beendigungseffekte auf der nationalen Ebene zu erwarten, die sich generell weniger an der Dimension der Settings von Instrumenten, sondern vielmehr an der Abschaffung kompletter Politikziele und Programme oder Instrumente manifestieren. Beispiele sind etwa europäische Subventionsverbote oder Verbote wettbewerbsverzerrender Marktzugangsregulierungen. Da es im Hinblick auf die Beurteilung der Vereinbarkeit nationaler Maßnahmen mit europäischen Wettbewerbsregeln und Marktregulierungen weniger auf die Intensität nationaler Eingriffe als auf deren bloße Existenz ankommt, dürfte Termination und weniger partieller Abbau das dominante Muster nationaler Politikbeendigung darstellen. Auch ist sehr wahrscheinlich, dass die Termination nicht durch eine Substitution begleitet wird. Eine solche wird von europäischer Seite in diesen Fällen nicht „dekretiert“; gleichzeitig bestehen angesichts der engen Grenzen des Gemeinschaftsrechts auch nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten für national generierte Substitutionen. Allerdings – dies zeigen die Ausführungen in Abschnitt 3.3 – ist davon auszugehen, dass europäische Verbote nationaler Politik innerhalb des betroffenen Politikbereichs weiter gehende indirekte Effekte auf bestehende nationale Regulierungen haben können, die vielfach mit zusätzlichen, national generierten Beendigungsprozessen einhergehen, obwohl letztere gemeinschaftsrechtlich nicht direkt verordnet werden.

Beendigung durch europäische Politikgebote

Im Gegensatz zur negativen Integration zeichnet sich die europäische Politikgestaltung in Bereichen der positiven Integration (z.B. Umwelt- oder Verbraucherschutz) dadurch aus, dass nationale Handlungsoptionen nicht ausgeschlossen, sondern vielmehr konkrete europäische Modellvorgaben definiert werden, an die nationale Arrangements angepasst werden müssen. Im Gegensatz zur negativen Integration folgt die europäische Entscheidungsfindung hier weniger dem Modus der Hierarchie, sondern basiert auf Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten. Dolowitz und Marsh haben denn auch im Hinblick auf diesen Aspekt der europäischen Politikgestaltung den Begriff des „negotiated transfer“ (2000: 15) von Regeln mit Sanktionspotenzial geprägt.

Zahlreiche Studien im Bereich der Europäisierungsforschung verweisen in diesem Zusammenhang zudem darauf, dass das Ausmaß der nationalen Anpassung an europäische Vorgaben in starkem Maße durch die Kompatibilität europäischer Vorgaben und nationaler Arrangements beeinflusst wird (vgl. Börzel/Risse 2000; Knill 2001; Knill/Lehmkuhl 2002). Je größer der „Misfit“, desto wahrscheinlicher wird, dass erforderliche Anpassungen so weit wie möglich vermieden bzw. minimiert werden.

Diese Entwicklung speist sich insbesondere aus dem Eigeninteresse der nationalen Verwaltungen, ihren organisatorischen Bestand zu sichern und an eingeschliffenen administrativen Routinen und Verfahrensweisen festzuhalten. Nationalen Verwaltungen kommt im Prozess der Implementation solcher Maßnahmen eine zentrale Stellung zu, da die EU über keinen eigenen Verwaltungsunterbau auf mitgliedstaatlicher Ebene verfügt. Sowohl die Verwaltungswissenschaft als auch die Organisationssoziologie argumentieren vor diesem Hintergrund, dass diese administrative Logik typischerweise mit inkrementellen Anpassungen eingefahrener Routinen und Vorgehensweisen einher geht (Lindblom 1959; March/Olsen 1989).

Was folgt aus diesen Überlegungen für mögliche Beendigungseffekte europäischer Politik? Grundsätzlich ergibt sich aus der dominanten Persistenz-Orientierung, an bestehenden Regulierungsmustern festzuhalten und entsprechende europäische Vorgaben innerhalb bestehender Arrangements zu absorbieren (Knill/Lenschow 2005: 603), eine geringe Wahrscheinlichkeit europäisch induzierter Beendigungsprozesse. Vielmehr impliziert dieses typische Muster der Absorption eher Prozesse der Anreicherung nationaler Policies: Neue Elemente werden hinzugefügt, ohne dass es zu gleichzeitigem Beenden bestehender Regulierungen kommt.

Dieses vermutete Grundmuster eines EU-induzierten „Hinzufügens“ ist insbesondere für die Dimension der Policy-Instrumente zu erwarten. So zeigt sich beispielsweise im Bereich der Umweltpolitik, dass die Mitgliedstaaten bestrebt sind, möglichst ihre nationalen Regulierungskonzepte auf europäischer Ebene einzubringen, mit der Konsequenz einer relativ großen Bandbreite unterschiedlicher Steuerungsinstrumente, die von substanziellen Grenzwertvorgaben (Qualitäts- und Emissionsgrenzwerte) bis hin zu rein prozeduralen Instrumenten (Informations- und Partizipationsrechte) reichen (Héritier/Knill/Mingers/Becka 1996: 386-387). Diese

hohe Bandbreite an unterschiedlichen Steuerungsinstrumenten, mit welchen die Mitgliedstaaten im Implementationsprozess konfrontiert werden, resultiert generell in einer Anreicherung des umweltpolitischen Handlungsrepertoires auf nationaler Ebene. Neue Instrumente werden, im Falle hoher Inkompatibilität mit nationalen regulativen Arrangements vielfach unter Inkaufnahme hoher Implementationsdefizite (Knill 2006: 371) in das nationale Repertoire integriert, ohne dass bestehende Instrumente aufgegeben werden. Dies zeigt sich etwa an der europäischen Öko-Audit-Verordnung, in deren Rahmen der Industrie die Möglichkeit gegeben wird, auf freiwilliger Basis ein extern validiertes Umweltschutzmanagementsystem einzuführen. Die Mitgliedstaaten addierten dieses Instrument zu ihrem bestehenden Steuerungsrepertoire, ohne dass vorhandene Instrumente, wie etwa Genehmigungsvorbehalte, abgeschafft wurden.

Ungeachtet dieser generellen Tendenz kann es dennoch in Einzelfällen zu einer kompletten Substitution von Instrumenten kommen. Solche Prozesse sind allerdings an zwei Bedingungen geknüpft. Erstens ist erforderlich, dass auf nationaler Ebene ein konkretes Instrument verwendet wird (z.B. die Regulierung von industriellen Schadstoffemissionen auf der Basis einer Einzelfallabwägung ökonomischer und umweltpolitischer Nutzen und Kosten), welches mit spezifischen europäischen Vorgaben (Kontrolle industrieller Emissionen auf der Basis einheitlicher rechtlich verbindlicher Grenzwerte) nicht vereinbar ist. Zweitens verweisen verschiedene Untersuchungen darauf, dass aufgrund der Persistenz-Orientierung der nationalen Verwaltungen ein Ersetzen bestehender Instrumente nur insofern erwartet werden kann, als die europäischen Vorgaben mit bestehenden nationalen Verwaltungstraditionen und Regulierungsmustern kompatibel sind (vgl. Knill 2001: 204-205; Knill/Lehmkuhl 2002: 266).

Im Gegensatz zu den Instrumenten, in denen unter bestimmten Bedingungen Substitutionseffekte möglich sind, sind Beendigungseffekte für die Dimension der Policy-Ziele kaum zu erwarten. Es ist unwahrscheinlich, dass von europäischer Seite den Mitgliedstaaten die Abschaffung einer kompletten Policy bzw. eines abstrakten Politikziels vorgeschrieben wird.

Für Policy-Settings stellen hingegen institutionelle Inkompatibilitäten kein wesentliches Hindernis für potentielle Abbauprozesse dar. Dies liegt daran, dass

Veränderungen in der Kalibrierung von Instrumenten grundsätzlich nicht mit generellen Regulierungstraditionen kollidieren. Vor diesem Hintergrund besteht hier ein gewisses Potenzial für EU-induzierte Veränderungsprozesse. Da europäische Vorgaben aber meist Minimalstandards definieren, die national überschritten werden dürfen, besteht auch in diesem Bereich nur eine geringe Wahrscheinlichkeit für EU-induzierten Politikabbau. Abbau ist allenfalls dann möglich, wenn von europäischer Seite eine Totalharmonisierung (im Umweltbereich etwa bei der Festlegung von Lärmschutzstandards) erfolgt. Nur dann sind Mitgliedstaaten mit strikteren Grenzwerten verpflichtet, ihre Vorschriften auf das europäische Niveau abzusenken (Holzinger/Knill 2004, 2005).

Zusammengefasst bedeutet dies, dass für den Fall der Definition nationaler Politikgebote von europäischer Seite, Beendigungseffekte nur in sehr eingeschränkter Form zu erwarten sind. Ziele werden nicht angetastet und für Instrumente oder Programme sind nur unter bestimmten Bedingungen Substitutionsprozesse möglich. Für die Settings sind partielle Abbauprozesse hingegen dann zu erwarten, wenn von europäischer Seite im Wege einer Totalharmonisierung gesteuert wird, deren Regulierungsniveau hinter dem eines oder mehrerer Mitgliedstaaten zurückbleibt.

3.2. Ressourcenmaximierung

Neben der reinen Befolgung europäischer Regeln kann nationale Politikbeendigung auch daraus resultieren, dass nationalen Akteuren entsprechende Handlungsanreize gesetzt werden. Mit anderen Worten, nationale Politikbeendigung erfolgt, weil sie von europäischer Seite durch die Gewährung entsprechender Ressourcen (typischerweise finanzieller Natur) belohnt wird.

Dieses Muster findet sich insbesondere bei distributiven oder re-distributiven Politiken der EU, wie etwa Landwirtschaft oder regionale Strukturförderung. Steuerung basiert hier darauf, dass Akteuren finanzielle Anreize gegeben werden, sich nach europäischen Prioritäten zu richten. Im Kontext europäischer Politikgestaltung ist dabei zu beachten, dass gesellschaftlichen Akteuren in der Regel nicht direkt Fördertöpfe geöffnet werden, sondern den nationalen Verwaltungen finanzielle Ressourcen mit europäischen Verwendungsaufgaben für diesen Zweck überantwortet werden. Wie wir sehen werden, weist diese Strategie –

auf nationale Policies bezogen – eine viel größere Beendigungseffektivität auf als dies für europäische Politikgebote im Modus der Regelbefolgung der Fall ist.

Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass nationale Verwaltungen (oder Teile dieser Verwaltungen) einen starken Anreiz zur Budgetmaximierung haben, der die vorherrschende Persistenz-Orientierung, die im Bereich der rechtlichen Steuerung durch europäische Politikgebote von zentraler Bedeutung ist, bei der Umsetzung europäischer Vorgaben überlagert. Ein Beispiel ist die europäische Regionalpolitik, die einerseits durch die europäische Beihilfekontrolle und andererseits durch EU Strukturförderung supranational gesteuert wird.

Die Rahmenbedingungen europäischer Strukturförderung werden zentral erstellt und in einem komplexen Implementationsprozess, an dem nationale und subnationale Behörden sowie gesellschaftliche Akteure beteiligt werden, spezifiziert und umgesetzt. Der besondere Druck auf vorhandene nationale Regionalpolitiken entsteht zwar zunächst dadurch, dass neben den positiven Anreizen europäischer Strukturförderung noch die europäische Beihilfekontrolle hinzukommt, die die Möglichkeiten nationaler Behörden, in diesem Politikfeld Subventionen zu vergeben nachhaltig einschränkt. Das entscheidende Movens der Veränderung sind dennoch die finanziellen Anreize zur Budgetmaximierung für die involvierten administrativen Akteure.

Dieser Mix – mitunter auch als beihilferechtlicher und regionalpolitischer „Zangengriff“ beschrieben – hat beispielsweise in Deutschland dazu geführt, dass nationale Fördergebiete und auch bestimmte Fördersätze, also die Förderintensität, auf Druck der EU immer weiter eingeschränkt wurden (Conzelmann 2000: 137ff.). Ferner hat sich unter europäischem Einfluss das Hauptinstrument nationaler Strukturförderung in Deutschland – die Gemeinschaftsaufgabe für regionale Wirtschaftsförderung – stark verändert (Nägele 1996).⁴ Der Einfluss der EU Strukturpolitik hat neue (administrative und gesellschaftliche) Akteure in den Gestaltungsprozess nationaler bzw. europäisierter Regionalpolitik hineingebracht (Tömmel 1992, 2002; Conzelmann 2000) und die Förderprioritäten von

⁴ Wie sehr allerdings die „Öffnung“ der Gemeinschaftsinitiative im Hinblick auf die europäischen Förderinhalte tatsächlich ausfällt und ob diese Annäherung als ein „letzter Ausweg“ zur Stabilisierung des nationalen Instruments unter Druck der EU gesehen werden kann, ist umstritten (Conzelmann 2000: 159ff.).

wirtschaftsnahen Investitionen verstärkt auf Forschung und Entwicklung sowie auf Humankapitalbildung ausgerichtet. In unserer Diktion ist es dabei auf Ebene der Settings zu Abbau und auf Ebene der Instrumente zu Termination bzw. zu Substitution gekommen.⁵

Zeichnet sich Deutschland, das seit der Vereinigung sehr stark von den unterschiedlichen Problemlagen in Ost- und Westdeutschland geprägt ist, dennoch unter dem Druck der europäischen Regionalpolitik durch eine erstaunliche „Robustheit“ der vorhandenen regionalpolitischen Policy-Arrangements aus (Conzelmann 2000: 160), sind die Effekte der europäischen Strukturförderung im Falle etwa Italiens sehr viel ausgeprägter. Ähnlich wie in Deutschland speist sich das beobachtbare Veränderungspotenzial der europäischen Initiativen insbesondere dadurch, dass latente Konkurrenzverhältnisse zwischen den administrativen Akteuren durch eine an Politikinhalte geknüpfte Umverteilung von Ressourcen bei den verantwortlichen Verwaltungsteilen dynamisiert werden. Europäische Regionalpolitik gilt in Italien denn auch als entscheidender „Katalysator, der die institutionelle Neuordnung beschleunigte, [aber] andererseits auch als Ferment, das die Reifung gänzlich neuer Förderideen und -konzepte begünstigte“ (Tömmel 1994: 369). Diese Beschleunigung manifestierte sich bezeichnender Weise gerade im „Abbau der klassischen Mezzogiorno Politik“ (ebd.: 372). Zwar ist die Entwicklung der zentralen institutionellen Arrangements sowie der Politikinhalte in Italien von einem erstaunlichen Hin und Her geprägt (vgl. Tömmel 1987, 1999), die durch die EU angestoßenen Umbauprozesse gehen dabei aber zweifelsohne Hand in Hand mit Politikabbau (Tömmel 1999: 34). Wie in Deutschland wurden in Italien beispielsweise Fördergebiete geschrumpft. Angesichts der Semiprivatisierung der Projektbewertung und -umsetzung, der Zurückdrängung der traditionellen Basisinfrastrukturförderung, der Abschaffung des „intervento straordinario“ und der Reduzierung von Entscheidungskompetenz auf den staatlichen Ebenen, scheint der „Transformation staatlicher Regionalpolitik“ (Tömmel 1994: 328) in Italien durchaus ein hoher Grad von Politikbeendigung inne zu wohnen.⁶

⁵ Empirisch muss allerdings zwischen den Besonderheiten von Ost- und Westdeutschland unterschieden werden. In Westdeutschland überwiegen die Begrenzung und der Abbau von Förderung, wohingegen in Ostdeutschland die „Öffnung“ des alten von Westdeutschland übernommen Förderinstrumentariums in Richtung europäischer Schwerpunktsetzung konstatiert werden kann.

⁶ Wie das Beispiel von Großbritannien zeigt, wo es keine regelrechte Regionalpolitik gegeben hat, die

Die Beispiele aus dem Bereich der europäischen Regionalpolitik legen insgesamt im Hinblick auf die Beendigungsperspektive folgende Erwartungen nahe. Finanzielle Anreize können die Persistenz-Orientierung insbesondere nationaler Verwaltungen gerade dann relativ schnell außer Kraft setzen, wenn über neue bzw. „innovative“ Politikinhalte gerade jene administrativen Akteuren Förderanreize eröffnet werden, die bislang von der rein nationalen „Förderphilosophie“ nicht oder nur unwesentlich profitieren konnten. Angesichts der Tatsachen, dass einerseits die Ressourcen (national wie supranational) für Strukturförderung begrenzt sind, andererseits aber durch die Beschränkungen der europäischen Beihilfekontrolle rein nationale Ausgleichsmöglichkeit Zug um Zug versperrt werden, ist dann mit einem beschleunigtem Abbau bis hin zur Termination von mit der europäischen Förderstrategie inkompatiblen Politiken zu rechnen. Policy-Instrumente – beispielsweise im Fall Deutschlands „autonome Landesfördergebiete“ – geraten dabei regelmäßig ebenso unter Beendigungsdruck wie Policy-Settings – letztere insbesondere durch die Absenkung, also den Abbau der Finanzausstattung oder der Zuschussanteile bestimmter Förderinstrumente. Der berüchtigte „Irritationseffekt“ (Lang/Naschold/Reissert 1998: 56), den die EU-Strukturförderung bei ihrer nationalen Umsetzung in den Mitgliedstaaten auslöst, beinhaltet daher erhebliche Abbau- und Terminierungsanteile.

3.3. Wechselseitige Anpassung

Eine typische und von europäischer Seite intendierte Folge der europäischen Marktintegration ist die Stimulation eines Regulierungswettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten. Grundbedingung für die Funktionsfähigkeit dieses Wettbewerbs ist die Abschaffung diskriminierender und wettbewerbsverzerrender Policies auf der Ebene der Mitgliedstaaten, die wie – unter 3.1 beschrieben – vielfach im Wege hierarchischer Steuerung durch die Kommission erfolgt.

Dieser Entzug nationaler Handlungsoptionen durch europäisches Recht hat jedoch nicht nur Folgen für die Beendigung der hiervon konkret betroffenen Maßnahmen, sondern ist darauf ausgerichtet, indirekt – durch die Erzeugung eines Wettbewerbs

die neue europäische Strukturförderung nach 1988 tatsächlich hätte unter Druck setzen können, muss allerdings, wie aus anderen, auf die Umsetzung von Politiken ausgerichtete Forschungsperspektiven bekannt, mit enormer Varianz im Hinblick auf die Effekte der spezifischen nationalen Institutionen gerechnet werden (vgl. Conzelmann 2000). Siehe hierzu unsere Anmerkungen im 4. Abschnitt.

zwischen nationalen Regulierungssystemen – eine weitergehende Veränderung nationaler Policies hervorzubringen. Druck für entsprechende nationale Veränderungen geht konkret von der Notwendigkeit aus, nationale Arrangements so mit Blick auf die Entwicklungen in konkurrierenden Systemen anzupassen, dass ihre Effektivität im Hinblick auf gewisse politisch definierte Ziele (z.B. die Erhöhung ausländischer Direktinvestitionen oder die Reduzierung von Arbeitslosigkeit) im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten erhöht wird (Oates/Schwab 1988). Während europäische Steuerung somit zwar eine potenzielle Herausforderung für bestehende nationale Policies darstellt, schreibt sie kein konkretes Modell vor, sondern lässt den Mitgliedstaaten hinsichtlich des konkreten Policy-Designs breiten Entscheidungsspielraum (Knill/Lehmkuhl 2002).

Was ist die in dieser Konstellation erkennbare Logik nationaler Anpassung? Statt einer Orientierung an institutioneller Persistenz steht nun die Leistungsfähigkeit nationaler Steuerungsmuster im Blickpunkt; zum Beispiel hinsichtlich der Auswirkungen von regulativen Vorschriften auf die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Industrie im Gemeinsamen Markt. Die leistungsorientierte Anpassungslogik, die weitreichenden institutionellen Wandel implizieren kann, ist somit auf den Wettbewerb zwischen den europäischen Ökonomien zurückzuführen. Wettbewerb bedeutet dabei, dass es Gewinner und Verlierer gibt, d.h. redistributive Effekte innerhalb bzw. zwischen Mitgliedstaaten, abhängig von der jeweiligen Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungsverfahren und Institutionen zu erwarten sind. Verschiedene Steuersysteme können beispielsweise zu Verschiebungen von Kapital und Investitionen zwischen einzelnen Ländern führen und damit weit reichende Konsequenzen auf die Steuereinnahmen, ökonomische Leistungsfähigkeit und Arbeitslosigkeit haben.

Welche Hypothesen hinsichtlich des nationalen Beendigungspotenzials europäischer Steuerungsmuster folgen aus diesen Überlegungen? Grundsätzlich erwarten wir ein größeres Potenzial für fundamentale Reformen, da der „Reflex“ im Hinblick auf das Festhalten an eingeschliffenen Steuerungsformen begrenzt ist. Zwar sind Phasen der inkrementellen Anpassung und institutionellen Persistenz nicht ausgeschlossen, vor allem, solange die Wettbewerbsfähigkeit des jeweils bestehenden Steuerungsmusters einigermaßen gewährleistet ist. Sobald potenzielle Gewinne oder Verluste in starkem Maße politisiert werden, sind jedoch Entscheidungen über weiter

gehende Veränderungen wahrscheinlich.

Im Hinblick auf mögliche Beendigungseffekte konzentriert sich die politikwissenschaftliche und ökonomische Literatur insbesondere auf die Dimension der Policy Settings und das in diesem Zusammenhang diskutierte „race to the bottom“. Politikabbau, der sich an abgeschwächten Settings manifestiert, wird hierbei für viele Bereiche befürchtet, wobei sich die Literatur insbesondere mit umwelt- und sozialpolitischen Standards sowie der Kapital- und Einkommensbesteuerung befasst hat. Die empirische Evidenz für EU-induzierten Politikabbau ist allerdings ambivalent. Während für die Bereiche Umwelt- und Sozialpolitik keine eindeutigen Szenarien eines Wettlaufs nach unten auszumachen sind (Drezner 2001; Holzinger/Knill/Sommerer 2006), besteht für den Bereich der Besteuerung weitgehend Einigkeit darüber, dass der globale und europäische Systemwettbewerb um mobiles Kapital und ausländische Direktinvestitionen dazu geführt hat, dass insbesondere die Körperschafts- aber auch die Spitzensteuersätze der Einkommenssteuer im Zeitablauf in vielen Staaten abgesenkt wurden (Ashworth/Heyndels 2001; Devereux/Griffith/Klemm 2002; Ganghof 2005; Genschel/Deheija 1999) – wenngleich nach wie vor umstritten ist, ob diese Entwicklung dem Szenario eines „race to the bottom“ oder lediglich einem nivellierenden „race to the middle“ (Hobson 2003) entspricht.

Die Frage, ob und inwieweit es zum einem Abbau von Settings in den erwähnten Bereichen kommt, scheint hierbei insbesondere von zwei Aspekten beeinflusst zu sein. Erstens werden solche Entwicklungen durch die Möglichkeit der internationalen Kooperation, d.h. der Harmonisierung von Settings auf internationaler oder europäischer Ebene beschränkt. Letztere hat sich im Bereich der Umwelt- und Sozialpolitik als wesentlich einfacher erwiesen als im Bereich der Steuerpolitik – ein Problem, das insbesondere der Tatsache geschuldet ist, dass im Bereich der Besteuerung in wesentlich größerem Umfang Umverteilungseffekte innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten virulent sind (Holzinger 2005: 487f). Zweitens wird in der Literatur auf endogene Faktoren verwiesen, welche einem Absenken nationaler Standards und Steuersätze entgegen stehen könnten, wie etwa die Zahl der Vetospieler, institutionelle Gelegenheitsstrukturen oder die Stärke von Interessenorganisationen (Holzinger 2002: 75; Swank/Steinmo 2002: 651). Allerdings betont Ganghof (2005: 11), dass solche strukturellen Beschränkungen für möglichen

Politikabbau umso unbedeutender werden, je stärker der Systemwettbewerb ist. Die aus diesem Wettbewerb erwachsenden Restriktionen implizieren eine Angleichung der Policy-Präferenzen der unterschiedlichen Vetospieler und machen damit Politikabbau auch bei einer hohen Anzahl von Vetopunkten möglich. Zusammengefasst folgt aus diesen Überlegungen, dass im Falle einer Steuerung durch Wettbewerb die Möglichkeiten eines Politikabbaus durch drei Faktoren erhöht wird: der Höhe des Wettbewerbsdrucks, den Restriktionen, Wettbewerb durch internationale Kooperation zu reduzieren und dem Ausmaß potentieller Umverteilungseffekte innerhalb und zwischen den involvierten Staaten.

Politikbeendigung in der Form eines Abbaus von Settings ist jedoch nicht das einzige Szenario, welches im Rahmen von europäischer Steuerung durch Wettbewerb möglich ist. In gleicher Weise ist es denkbar, dass der EU-induzierte Systemwettbewerb dazu führt, dass einzelne Instrumente und Programme terminiert sowie Ziele verschoben werden. Auch die Substitution von Instrumenten ist ein denkbare Szenario. In allen Fällen wirken sich die oben bereits beschriebenen Faktoren begünstigend auf Beendigungsprozesse aus.

Illustriert werden können diese Entwicklungen mit nationalen Reaktionen auf die Liberalisierung der europäischen Güterverkehrspolitik (vgl. Héritier et al. 2001). Der Aufbau eines einheitlichen Transportmarktes innerhalb der EU hat seit Mitte der achtziger Jahre erhebliche Fortschritte gemacht, insbesondere durch die 1993 erfolgte Einführung der Kabotage, also der Tätigkeit nicht ansässiger Transportunternehmen auf ausländischen Märkten. Abgesehen von diesen Antidiskriminierungsregeln im Bereich der Kabotage ließ die europäische Gesetzgebung den Mitgliedstaaten allerdings breiten Spielraum in der Gestaltung nationaler Marktregulierung, zum Beispiel in Form von mengenmäßigen Beschränkungen oder Preiskontrollen. Durch die Öffnung nationaler Märkte für internationalen Wettbewerb führte die Liberalisierung der Kabotage jedoch zu fundamentalen Herausforderungen etablierter regulativer Arrangements in den Mitgliedstaaten. Einerseits wurden für bestimmte Akteursgruppen wie die Nutzer von Transportdiensten (da Firmen nunmehr frei entscheiden können, ob ihre Güter von nationalen oder internationalen Speditionen transportiert werden sollen) neue Handlungsmöglichkeiten eröffnet, während für andere Akteursgruppen bisherige Strategien protektionistischer Regulierung nicht mehr verfügbar sind (vgl. Bauer

2005: 60ff.). Der Systemwettbewerb setzt somit auch die Mitgliedstaaten insofern unter Druck, als bestehende regulative Lasten für die heimische Industrie im Sinne des Erhalts ihrer Wettbewerbsfähigkeit abgebaut werden müssen. Während somit die internationale Wettbewerbsfähigkeit (Performanz) die wichtigste Antriebskraft nationaler regulativer Reformen war, beeinflussten Verwaltungsinteressen im Sinne eines Festhalten an bestehenden Arrangements den Prozess kaum. Die Verwaltung fungierte als ein Instrument zur Implementation politischer Entscheidungen und trug in den meisten der untersuchten Länder zu weit reichenden regulativen Reformen bei.

Diese Reformen umfassten die komplette Beendigung solcher Programme, die mit den Zielen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Transportindustrie nicht vereinbar waren. Dies betraf etwa Programme zur Fixierung von Höchst- oder Mindestpreisen für Transportdienstleistungen, die in Mitgliedstaaten mit einer interventionistischen Regulierungstradition (z.B. Deutschland und Italien) terminiert wurden. Darüber hinaus kam es zu einem Abbau von Instrumenten im Bereich der Marktzugangskontrolle: Mengenmäßige Lizenzbeschränkungen wurden abgeschafft. Einzige Zugangsvoraussetzung ist nunmehr die Erfüllung qualitativer Zugangsvoraussetzungen (Nachweis der Zuverlässigkeit der Unternehmer).

Am Beispiel der Entwicklungen in Italien wird darüber hinaus deutlich, dass diese weit reichenden Formen der Politikbeendigung aufgrund des hohen Wettbewerbsdrucks ungeachtet zahlreicher Vetopunkte und des hohen Widerstandes des nationalen Transportgewerbes erfolgten. So wurde seitens der Transportverwaltung zwar zunächst versucht, die bestehenden regulativen Arrangements, die von einer klientelistischen Beziehung zwischen den Regulierungsbehörden und den Transportunternehmen gekennzeichnet waren, zu bewahren. Allerdings wurde diese persistenz-orientierte Vorgehensweise nicht nur durch verschiedene Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes verunmöglicht, sondern sie sah sich auch dem immer stärkerem Wettbewerbsdruck des europäischen Marktes ausgesetzt. Zudem wurde ein politisches Hauptziel dieses Programms, nämlich die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der italienischen Industrie, verfehlt. Daraufhin wurde gegen Ende der 1990er Jahre der interventionistische Ansatz zu Gunsten eines liberalisierten Regimes völlig

aufgegeben (Kerwer 2001). Wie der italienische Fall zeigt, setzte sich die leistungsorientierte Anpassungslogik des regulativen Wettbewerbs im Zeitablauf durch, ungeachtet des starken Bestrebens der Verwaltung, an bestehenden Arrangements festzuhalten.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass, sofern die europäische Implementationssteuerung darauf abzielt, einen Systemwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten zu initiieren oder zu verstärken, die wechselseitigen Anpassungsreaktionen der Mitgliedstaaten umfassende Prozesse der Politikbeendigung in Gang setzen können. Diese umfassen potenziell alle hier analytisch unterschiedenen Policy-Dimensionen (Ziele werden aufgegeben, Instrumente oder Programme terminiert oder substituiert und Settings abgesenkt). Die Wahrscheinlichkeit solcher Prozesse steigt mit dem Wettbewerbsdruck, dem Ausmaß der implizierten Umverteilung sowie den Schwierigkeiten, den Wettbewerb durch Formen der europäischen Harmonisierung zu begrenzen.

3.4. Legitimationssicherung

In der Organisationstheorie wird darauf verwiesen, dass die transnationale Legitimierung organisatorischer Praktiken und Strukturen eine zentrale Antriebskraft für Policy-Wandel darstellen kann, dem wichtigere Bedeutung zukommt als Aspekte funktionaler Effektivität bestehender Arrangements. Legitimationsgewinn oder die Vermeidung von Delegitimierung basieren hierbei vor allem durch die Übernahme solcher Arrangements, die im organisatorischen Umfeld breite Verwendung finden (Isomorphie) (DiMaggio/Powell 1991). Eine wichtige Rolle für das Auslösen isomorpher Prozesse ist hier das Ausmaß der kommunikativen Vernetzung zwischen den jeweiligen Organisationen. In der EU finden sich in den letzten Jahren verstärkt Bemühungen „weicher“ politischer Steuerung, die auf die Intensivierung und Institutionalisierung solcher Prozesse zwischen den Mitgliedstaaten abzielen (de la Porte/Pochet 2002; Eberlein/Kerwer 2002), um gegenseitiges Lernen und die Diffusion bestimmter Lösungswege zu stimulieren (Dolowitz/Marsh 2000).

Weder die institutionelle Ausgestaltung noch die nationale Umsetzung sind dabei rechtlich verbindlich, vielmehr ergeben sich im Austausch der beteiligten Eliten dominante Modelle oder Leitbilder, an denen sich die staatlichen Entscheidungsträger bei ihrer Suche nach Lösungen für konkrete politische

Herausforderungen orientieren (vgl. Knill/Lehmkuhl 2002: 263). Im mehr oder weniger institutionalisierten Diskurs der transnationalen Eliten bildet sich über die Definition eines Problems und über die beste Art und Weise, es zu lösen, ein Konsens. Zudem generiert der gemeinsame Diskurs, in dem taugliche Politikoptionen von mutmaßlich untauglichen geschieden werden, eine gewisse „gemeinschaftlichen Selbstbindung“ (Falkner 2003: 489). Dies erzeugt Handlungsdruck, insbesondere dann, wenn bisherige nationale Problemlösungsstrategien vom transnationalen Modell abweichen. Nationale Abweichungen verlieren in diesem Prozess an Legitimation. Je unsicherer nationale Akteure angesichts nationaler Abweichungen sind, desto größer der Einfluss des transnationalen Modells.

Empirische Arbeiten der Diffusionsforschung verweisen darauf, dass die Übernahmewahrscheinlichkeit steigt, je größer die Zahl der Staaten ist, die eine bestimmte Politikoption bereits benutzen. Ferner erhöht sich die individuelle Wahrscheinlichkeit einer Übernahme insbesondere dann, wenn kulturelle oder geographische „Nachbarstaaten“ diese für den Übernahmestaat neue Politikoption (vordergründig erfolgreich) verwenden (Brooks 2005: 286; Meseguer Yebra 2003: 23; Meseguer Yebra 2005: 30; Knill 2005: 770; Tews 2002: 180).

Was folgt aus diesen Überlegungen für die Beendigungseffekte europäischer Politik?⁷ Offensichtlich ist, dass die nationalen bzw. subnationalen Verwaltungen wieder – wie auch bei den Implementationsmodi Regelbefolgung und Ressourcenmaximierung – im Mittelpunkt des Veränderungsprozesses stehen. Denn sie stellen die Verwaltungseliten, die nationale Politiklösungen miteinander vergleichen. Allerdings wird das Eigeninteresse der Verwaltung an Persistenz oder Ressourcenmaximierung durch ihre Unsicherheit und die damit einhergehende Befürchtung überlagert, an international als qualitativ minderwertig geltenden Politiklösungen festzuhalten und sich dabei einer erhöhten Delegitimationsgefahr auszusetzen (Meyer/Rowan 1977, Meyer et al. 1997). Kurzum, die administrativen

⁷ Einige empirische Beispiele sind im Folgenden nicht immer direkt Ausfluss von Entscheidungen der EU. Das ist aus zwei Gründen aus unserer Sicht akzeptabel. Erstens geht es uns um die Verdeutlichung der Wirkungsweise und der Beendigungseffekte in idealtypisierender Absicht. Daher – und auch aus Platzgründen – haben wir uns auf relativ prominente Beispiele gestützt. Zweitens gilt, dass auch bei den Angleichungsprozessen, die einen anderen Ursprung als die EU haben, die EU dennoch eine wesentliche Plattform der Transmission dieser Politiklösungen in die Nationalstaaten darstellt, wie das insbesondere auch für die Bereiche New Public Management sowie Bologna-Prozess argumentiert werden kann.

Akteure streben danach, die Kompatibilität ihrer Politikkonzepte mit international dominanten Politikmodellen zu sichern.

Obwohl daher generell eher Additionsprozesse zu erwarten sind, kann solcher Rechtfertigungsdruck ein wichtiger Impulsgeber für Politikbeendigung sein. Ein Beispiel ist der anhaltende Erfolg des Leitbilds des New Public Managements (NPM) als der maßgeblichen Restrukturierungsphilosophie des öffentlichen Dienstes. In diesem Kontext werden Instrumente wie beispielsweise die kameralistische Haushaltsführung immer mehr durch die Doppik substituiert. Privatisierungen verringern die traditionelle Leistungsverwaltung in Sektoren der Telekommunikation, Energie und Bahn – und terminieren die Instrumente für eine administrative Erbringung von vormals als öffentlich betrachteten Gütern der staatlichen Daseinsvorsorge. Da das Steuerungspotenzial des Staates allerdings nicht völlig aufgegeben wird, sondern sich verlagert (Preisregulierung, Monopolkontrolle, Netzregulierung etc.) wachsen neue staatliche Aufgaben. Terminierung geht also mit Substitution einher (Bauer 2005: 83).

Verwaltungsstrukturreformen unter dem Vorzeichen des NPM werden insbesondere auch dazu genutzt, Settings abzusenken. So werden Besoldungsstrukturen der Staatsdiener so verändert, dass Grundgehaltsanteile abgebaut werden. Das kann man beispielsweise bei der Substitution der C- mit der W-Besoldung bei den Universitäten beobachten (Kempen 2006). Aber auch vormals so privilegierte Gruppen wie die Beamten der europäischen Institutionen bekommen diese Tendenz zum Abbau der Verdienstmöglichkeiten im öffentlichen Dienst zu spüren (Bauer 2006c: 284). Zwar kann nicht wirklich überraschen, dass bei der Übernahme von NPM-Modellen Politikbeendigung anzutreffen ist. Denn Effizienzgewinne, sprich Einsparungen, sind ein zentrales Argument der Promotoren dieser Reformagenda. Aus Sicht der Politikbeendigung ist allerdings relevant, dass mit diesem NPM Modell international vorgegeben wird, wo und wie genau diese nationale Einsparpotenziale zu realisieren sind.

Einprägsamer als das Beispiel des NPM ist allerdings die universitäre und schulische Bildungspolitik. Gerade Deutschland ist durch europäische bzw. internationale Initiativen hier unter Beendigungsdruck geraten. So ist es bereits flächendeckend zu einer Substitution von Diplom- und Masterstudiengängen durch die neuen

Bachelor- und Masterformate gekommen. Das dreigliedrige Schulsystem sowie der Prozess der Auslese nach bereits vier Grundschuljahren sind durch öffentlichkeitswirksame internationale Vergleiche ebenfalls stark in die Kritik geraten. Es ist angesichts der Debatten zudem wohl nicht gewagt, mittelfristig mit einem Ende der Hauptschule zu rechnen. Solche Beendigungstendenzen bei den Instrumenten werden von Abbau auf der Ebene der Settings flankiert. Im PISA- Kontext ist dies beispielsweise die Reduzierung von dreizehn auf zwölf Schuljahre, die künftig zum Abitur führen sollen. Im Bologna-Prozess ist es die Einführung der „Kurzstudiengänge“, also der Bachelor-Programme, die letztendlich auf eine Kosten sparende Verkürzung der Studiendauer bis zu einem formal möglichen Erstabschluss hinauslaufen. Indirekt werden damit natürlich auch die nachzuweisenden Qualifikationsstandards für ein erfolgreiches Studium nachhaltig abgesenkt.

Unter dem Modus Legitimationssicherung muss auch die offene Methode der Koordinierung (OMK) gefasst werden, die breite Anwendung in der EU gefunden hat (Hodson/Maher 2001; de la Porte 2002; Radaelli 2003; Héritier 2003).⁸ Allerdings überwiegen nach anfänglicher Euphorie über dieses neue Instrument mittlerweile die Fragezeichen, was die Effektivität bzw. die erreichbare transnationale Politikkonvergenz anbelangt, die durch die Diffusion von Modellen und Konzepten auf der Grundlage einer OMK erreicht werden können (Caviedes 2004; Borrás/Greve 2004; Visser 2005). Untersucht man die Wandelprozesse beispielsweise bei der OMK zur „sozialen Ausgrenzung“ genauer, wird zudem deutlich, dass eine Politik des Hinzufügens und eine Anpassungskosten minimierende Strategie der Redefinition bereits bestehender nationaler Programme unter neuen „Überschriften“, überwiegen (Brandson et al. 2005; Atkinson/Marlier/Nolan 2004; Armstrong 2003, 2005). Aus Sicht der Politikbeendigung ist also in erster Linie inkrementelle Anpassung zu erwarten. Beendigungsergebnisse können sich langfristig wohl nur einstellen, wenn die neuen Lösungsansätze derart große nationale Ausstrahlungskraft – auch in einer breiteren Öffentlichkeit – erlangt haben, dass konkrete Reallokationsentscheidungen damit

⁸ Im Hinblick auf die Varianz möglicher Effekte einer Politikkoordination über die OMK müsste man genauer als dies zumeist getan wird und in diesem Beitrag im Folgenden getan werden kann, darauf achten, ob für die Anwendung der OMK eine primärrechtliche Grundlage existiert oder nicht und wie die OMK institutionalisiert ist (mit offiziellem Benchmarking oder ohne). Vgl. Bauer/Knöll 2003.

politisch durchsetzbar werden. Diese Effekte sind in der Literatur bislang allerdings nur vereinzelt nachweisbar.⁹

Insgesamt sind somit im Modus der Legitimationssicherung eher langfristig substantielle Beendigungseffekte zu erwarten. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Inkompatibilität mit internationalen Standardlösungen im Zeitverlauf zunimmt und die Gefahr „internationaler Delegitimierung“ steigt. Dabei kann es auf der Ebene der Ziele zu Prioritätenverschiebungen und damit zu Substitution kommen, die man als partielle Beendigung verstehen könnte (Humboldtsche Bildungsideale vs. Bachelor-Absolventenproduktion im Bologna-Prozess, Rechtsstaatlichkeit vs. Outputfokus bei Verwaltungsreformen à la New Public Management). Bislang lassen sich bei den oben diskutierten Beispielen allerdings nur die Substitution von Instrumenten und der Politikabbau auf Ebene der Settings beobachten.

4. Zur Relevanz einer policyanalytischen Beendigungsperspektive auf EU-Governance

Wir haben uns in diesem Beitrag einem bisher kaum beachteten Phänomen – den Auswirkungen europäischer Politik im Sinne nationaler Politikbeendigung – gewidmet. Diese Fragestellung ist als Teil der jüngeren Europäisierungsforschung zu sehen; sie eröffnet sozusagen eine Europäisierungsperspektive mit „negativen Vorzeichen“. Ausgehend von einer Kritik des „klassischen“ Ansatzes der policyanalytischen Beendigungsforschung haben wir auf der Grundlage einer Unterscheidung zwischen verschiedenen Implementationsmodi (Regelbefolgung, Ressourcenmaximierung, wechselseitige Anpassung und Legitimationssicherung) sowie einem Raster zur Erfassung von Beendigungsprozessen, das nach Policy-Dimensionen und Beendigungsergebnissen differenziert, erste Hypothesen über erwartbare nationale Politikbeendigungseffekte europäischer Politikgestaltung

⁹ Angesichts dieser Anhaltspunkte drängt sich der Verdacht auf, dass es nicht der Grad der Institutionalisierung der informational Austauschprozesse an sich ist, von dem die größte Wirkung ausgeht. Denn dann müssten die relativ fest in den Strukturen der EU verankerten OMK-Koordinationsrunden besser abschneiden als die von der EU „unabhängigen“ Pisa bzw. Bologna Prozesse. Vielmehr scheint zu gelten, dass dort, wo transnationale Modellvorgaben auf einen größeren Akteurskreis oder gar in der Öffentlichkeit politisch mobilisierend wirken, ein höherer Beendigungsdruck entsteht. Diese vorderhand erstaunliche These könnte damit erklärt werden, dass im Hinblick auf die nationalen Aktivitäten im Kontext der offenen Koordinierung der EU faktisch eine hohe Intransparenz vorherrscht, was es persistenz-orientierten Akteuren erleichtert, der breiteren Öffentlichkeit Informationen vorzuenthalten beziehungsweise nur die „richtige“ Deutung zu verbreiten und damit Delegitimationsdruck zu vermeiden.

formuliert. Mit einer sekundäranalytischen Auswertung einschlägiger policyanalytischer Arbeiten zu verschiedenen europäischen Politiken haben wir unsere Überlegungen zudem empirisch illustriert.

Unsere zentrale Schlussfolgerung ist, dass der beobachtbare Wandel nationaler Politiken unter Einfluss der EU tatsächlich eine systematische Beendigungskomponente beinhaltet. Allerdings variieren die zu erwartenden Beendigungsergebnisse in starkem Maße in Abhängigkeit vom Implementationsmodus und der jeweils betrachteten Policy-Dimension. Effekte sind am stärksten ausgeprägt für den Modus der Regelbefolgung, falls von europäischer Seite konkrete nationale Politikverbote „dekretiert“ werden, die typischerweise auf eine ersatzlose Streichung nationaler Policies hinauslaufen. Die geringsten Potenziale für Beendigung bestehen hingegen im Falle der Definition europäischer Politikgebote, die häufig nur eine Anreicherung und – eine hinreichende institutionelle Kompatibilität mit nationalen Arrangements vorausgesetzt – Substitution des bestehenden Policy-Repertoires nach sich ziehen. Relativ moderate Effekte der Beendigung, die vornehmlich auf Substitution basieren, finden sich hingegen für die Modi Ressourcenmaximierung und Legitimationssicherung, während für im Modus der wechselseitigen Anpassung durchaus beträchtliches Potenzial für nicht substituierte Beendigung besteht. Im Hinblick auf die Policy-Dimensionen fällt auf, dass zwar auf der Ebene der Ziele kaum mit Beendigung und allenfalls mit Substitution gerechnet werden kann. Diese vordergründige „Policy-Stabilität“ muss aber qualifiziert werden. Denn trotz dieses mit der Kritik an der bisherigen Beendigungsforschung übereinstimmenden Resultats kann Beendigungsgeschehen insbesondere auf den Ebenen der Instrumente und der Settings sehr wohl erwartet werden. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über unsere theoretischen Beendigungserwartungen.

Abbildung 2 Implementationsmodus und Beendigungsergebnis

Implementationsmodus	Beendigungseffekte für unterschiedliche Policy-Dimensionen	Bedingungen bzw. Verstärker der Beendigungseffekte
Regelbefolgung EU-Verbot EU-Gebot	Ziele: Termination Programm/Instrumente: Termination Settings: Termination	Effekt steigt mit Inkompatibilität europäischer und nationaler Policies
	Ziele: keine Effekte Programm/Instrumente: keine Effekte Settings: Abbau	Substitutionswahrscheinlichkeit steigt mit Kompatibilität europäischer Vorgaben und nationaler Regulierungstraditionen Abbau bei Settings nur bei Totalharmonisierung
Ressourcen-maximierung	Ziele: Substitution Programm/Instrumente: Substitution/ Termination Settings: Abbau	Effekte steigen „im Schatten“ der Beihilfekontrolle Effekte steigen mit Ausmaß der Förderanreize, die bestehenden Förderstrukturen entgegen stehen
Wechselseitige Anpassung	Ziele: Substitution Programm/Instrumente: Substitution/ Termination Settings: Abbau	Effekte steigen mit Höhe des Wettbewerbsdrucks Effekte steigen mit Höhe potentieller Verteilungsgewinne Effekte sinken mit Möglichkeiten der Reduktion von Wettbewerbsdruck durch internationale Kooperation
Legitimations-sicherung	Ziele: Substitution Programm/Instrumente: Substitution Settings: Abbau	Effekte steigen mit Ausmaß der Inkompatibilität mit internationalen Standardlösungen Effekte steigen mit Zahl der Unternehmerstimmen und Ausmaß nationaler Politisierung und Öffentlichkeitswirkung

Akzeptiert man, dass nationale Politikbeendigung Teil europäischer Governance ist und unterstellt man, dass der in diesem Beitrag skizzierte Ansatz für weitere empirische Forschung auf diesem Feld eine lohnende Grundlage bildet, gilt es dennoch die Schwächen unseres Ansatzes sowie einige weitere Herausforderungen

für eine systematische Beendigungsforschung im EU Kontext klar zu benennen.

Bei der vorgeschlagenen Hypothesenbildung für die einzelnen Implementationsmodi mussten wir uns auf wenige Variablen konzentrieren. Wir haben dabei die Vielgestaltigkeit nationaler institutioneller Arrangements, die hier, wie in jeder Forschungsperspektive, die sich auf die Umsetzung von Politiken konzentriert, natürlich großen kausalen Einfluss ausüben, weitestgehend ausblenden müssen. Gerade in der analytischen Einbeziehung der unterschiedlichen nationalen Strukturen und Institutionen der Politikumsetzung liegt aus unserer Sicht aber der nächste Schritt, den eine „europäische“ Beendigungsforschung gehen muss.

Ferner mussten wir uns zunächst auf die schlichte Plausibilisierung unserer Ableitungen im Hinblick auf das zu erwartende Beendigungsgeschehen anhand einer Auswertung einschlägiger Politikstudien in ausgewählten Feldern – europäische Umwelt-, Regional-, Transport-, Steuer-, Bildungs- sowie Verwaltungsreform- und Armutspolitik – begnügen. Somit können unsere Hypothesen noch keinesfalls als erhärtet gelten, da die entsprechende empirische Überprüfungsarbeit noch aussteht.

Ungeachtet dieser Defizite verweist unsere Analyse darauf, dass in der Debatte über Governance-Wandel und Policy-Making im europäischen Mehrebenensystem bislang vernachlässigte Prozesse der Politikbeendigung systematisch in den Blick genommen werden sollten. Der durch die EU hervorgerufene Wandel von Staatlichkeit umfasst einen ernstzunehmenden Beendigungsanteil. Ohne diesen zu lokalisieren und systematisch zu erklären, bleibt die Erforschung von Policy-Making und Governance im europäischen Mehrebenensystem notwendigerweise unvollständig.

Literaturverzeichnis

- Armstrong, Kenneth A.* 2003: Tackling social exclusion through OMC: Reshaping the boundaries of the EU governance, in: T. Börzel and R. Cichowski (eds.) *State of the Union: Law, Politics and Society* (Vol. 6) (Oxford: Oxford University Press)
- Armstrong, Kenneth A.*, 2005: How open is the United Kingdom to the OMC process on social inclusion?, in: J. Zeitlin and P. Pochet (eds), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies* (Brussels: P.I.E. Peter Lang), 287–310.
- Bacharach, Peter/Baratz, Morten S.*, 1962: Two Faces of Power, in: *American Political Science Review*, vol. 56, No.4, 947-952.
- Bardach, Eugene*, 1976: Policy Termination as a Political Process, in: *Policy Sciences* 7, 123–131.
- Bauer, Michael W.*, 2006a: Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept, in: *PVS*, Jg. 47, Heft 2, 147-168.
- Bauer, Michael W.*, 2006b, Co-Managing Programme Implementation: Conceptualizing the European Commission's Role in Policy Execution, 2006, in: *Journal of European Public Policy* vol. 13, No. 5, 717-735.
- Bauer, Michael W.*, 2006c: Die Reform der Europäischen Kommission: Eine Studie zur Managementmodernisierung internationaler Organisationen, in: *Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, 97. Jahrgang, Heft 3, 270-292.
- Bauer, Michael W.*, 2005: Administrative Costs of Reforming Utilities, in: Coen, David/Héritier, Adrienne (eds.), *Refining Regulatory Regimes. Utilities in Europe*, New York: Edward Elgar, 53-88.
- Bauer, Michael W./Knöll, Ralf*, 2003: Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 1-2, 33-38.
- Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin*, 2006: Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz, Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Umweltfragen, Berlin (im Begutachtungsverfahren bei Edition Sigma).
- Behn, Robert D.*, 1978: How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator, in: *Policy Analysis* 4, 393–414.
- Bennett, Colin*, 1991: What Is Policy Convergence and What Causes It? In: *British Journal of Political Science* 21, 2, S. 215-233
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas*, 2000: When Europe Hits Home. Europeanization and Domestic Change, mit Thomas Risse, *European Integration online Papers (EIoP)*, 4 (15), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.
- Borrás, S. and Greve, B.*, (2004). Concluding remarks: New method or just cheap talk? *Journal of European Public Policy*, 11(2), pp. 329-336.
- Bothun, Douglas/Comer, John C.*, 1979: The Politics of Termination: Concepts and Process, in: *Policy Studies Journal*, 540–553.
- Brandsen, Taco/Pavolini, Emmanuele/Ranci, Constanzo/Sittermann, Birgit/Zimmer, Annette*, 2005: The National Action Plan on Social Inclusion: an opportunity for the third sector? TSEP, Centre for Civil Society & London School of Economic.

- Brooks, S. M. (2005). Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The Diffusion of Pension Privatization around the World. *International Studies Quarterly* 49, 273-294.
- Cameron, James M., 1978: Ideology and Policy Termination: Restructuring California's Mental Health System, in: May, Judith V./Wildavsky, Aaron B. (Hrsg.): *The Policy Cycle*, Beverly Hills: Sage, 301-328.
- Caviedes, A., 2004: The open method of co-ordination in immigration policy: A tool for prying open fortress europe? *Journal of European Public Policy*, 11(2), pp. 289-310.
- Conzelmann, Thomas, 2000: Große Räume, kleine Räume. Europäisierte Regionalpolitik in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden: Nomos.
- Daniels, Mark. R., 1997: *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*, New York: ME Sharpe.
- Daniels, Mark. R., 2001: Policy and Organizational Termination, in: *International Journal of Public Administration*, 24, 249-262.
- de la Porte, C. (2002). Is the Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas? *European Law Journal*, 8 (1), pp. 38-58.
- de la Porte, Caroline/Pochet, Phillipe (Hg.) (2002), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*. Brüssel (PIE Lang).
- deLeon, Peter, 1978: Public Policy Termination: An End and a Beginning, in: *Policy Analyses* 4, 369-392.
- DiMaggio, P.J./Powell, W.W., 1991: The Iron Cage Revisited. Institutionalized Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: DiMaggio, P.J./Powell, W.W. (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: Chicago University Press.
- Dolowitz, David P./Marsh, David, 2000: Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13, S. 5-24.
- Eberlein, Burkard/Kerwer, Dieter (2002), *Theorising the New Modes of European Union Governance*. *European Integration online Papers*, (6) 5 (auch JCMS).
- Falkner, Gerda, 2003: Zwischen Gestaltungslücke und integrativen Kooperationseffekten: Wohlfahrtsstaat und Integration aus der Sicht des historischen Institutionalismus, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): *Europäische Integration* (2. Aufl.), Opladen: 479-511.
- Genschel, Philip, 1997: The dynamics of inertia: Institutional persistence and change in telecommunications and health care. In: *Governance* 10 (1), 43-66.
- Geva-May, Iris, 2001: When the Motto is „Till Death do us Part”: The Conceptualization and the Craft of Termination in the Public Policy Cycle, in: *International Journal of Public Administration* 24, 263-288.
- Greenwood, Justin, 1997: The Succession of Policy Termination, in: *International Journal of Public Administration* 20, 2121-2150.
- Hacker, Jacob S., 2005: Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment, in: Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (Hg.): *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, 41-81.
- Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics* 25, 275-296.

- Héritier, Adrienne*, 2003: New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness?, in: Börzel, Tanja/Chic ... The State of the European Union, 6, September 2003, pp. 105-127.
- Héritier, Adrienne/Knill, Christoph/Douillet, Anne-Cécile/Kerwer, Dieter/Lehmkuhl, Dirk/Teutsch, Michael*, 2001: Differential Europe. The EU Impact on National Policy Making, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Héritier, Adrienne/Knill, Christoph/Mingers, Susanne/Becka, Martina*, 1996: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der EU. Opladen: Leske & Budrich.
- Hodson, D. and Maher, I.*, 2001. The open method as a new mode of governance: The case of soft economic policy co-ordination. *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), pp. 719-746
- Hogwood, Brian W./Peters, Guy B.*, 1982: The Dynamics of Policy Change: Policy Succession, in: *Policy Sciences* 14, 225–245.
- Hogwood, Brian W./Peters, Guy B.*, 1985: The Pathology of Public Policy, Clarendon Press, Oxford.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph* 2004: Regulatory Competition and Regulatory Cooperation in Environmental Policy: Individual and Interaction Effects, in: *Journal of Public Policy*, Vol. 24, No. 1, 25-47.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph* 2005: Competition, Cooperation and Communication. A Theoretical Analysis of Different Sources of Environmental Policy Convergence and Their Interaction, Institute for Advanced Studies, Vienna, Political Science Series 102.
- Howlett, Michael/Ramesch, M.*, 2003: Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems, Oxford: Oxford University Press.
- Kempen, Bernhard*, 2006: Die W-Besoldung der Professoren. Vorgeschnack auf den Besoldungspartikularismus, in: *Forschung und Lehre*, 13. Jg., Heft 7, 382-385.
- Kingdon, John W.*, 1995: Agendas, Alternatives and Public Policies, New York.
- Knill, Christoph*, 2006, Implementation, in: Richardson, J. (ed.), *European Union, Power and Policy-Making*, 3rd edition, New York: Routledge, 351-375.
- Knill, Christoph*, 2005: Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy* 12 (5), 764-774.
- Knill, Christoph*, 2003: Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, Opladen: Leske & Budrich.
- Knill, Christoph*, 2001: The Europeanization of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk* 2002: The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 41, 255-280.
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea*, 2005: Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 3, 583-606.
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea* 2004: Hierarchie, Wettbewerb und Kommunikation: Verschiedene Ansätze europäischer Steuerung und ihrer Auswirkungen auf nationale Institutionen, in: Patricia Bauer und Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Die Europäische Union - Marionette oder*

Regisseur? Festschrift für Ingeborg Tömmel, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 25-50.

Lambright, Henry W./Sapolsky, Harvey, M. 1976, Terminating Federal Research and Development Programs, in: *Policy Sciences* 7, 199–213.

Lang, Jochen/Naschold, Frieder/Reissert, Bernd, 1998: *Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven*; Berlin: edition sigma.

Lindblom, Charles, 1959, The Science of Muddling Through, in: *Public Administration Review*, Volume 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88.

March, J.G./Olsen, J.P., 1989: *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, New York: FreePress.

Meseguer, Covadonga (2003). *Learning and Economic Policy Choices: A Bayesian Approach*. EUI working paper no. 2003/05. Florenz.

Meseguer, Covadonga (2005). *Rational Learning and Bounded Rationality in the Diffusion of Policy Innovations*. Working Paper 316.

Meyer, John W./Rowan, Brian, 1977: Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony. In: *American Journal of Sociology*, 83, S. 340 – 363

Meyer, John W./Frank, David J./Hironaka, Ann/Schofer, Evan/Tuma, Nancy B., 1997: The Structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990. In: *International Organization*, vol. 51, no. 4, S. 623-651

Nägele, Frank, 1996: *Regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat. Ein Politikfeld im Prozeß der deutschen Vereinigung*, Opladen.

Oates, Wallace E./Schwab, Robert M., 1988: Economic Competition among Jurisdictions. Efficiency Enhancing or Distortion Inducing? In: *Journal of Public Economics* 35, S. 333-354.

Pochet, Philippe, 2005: The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. In: Zeitlin, J. and Pochet o. (eds.) *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Peter Lang: Brussels (forthcoming).

Radaelli, Claudio, 2003: the open Method of Coordination. A new governance architecture for the European Union? Swedish Institute for European Policy Studies, March 2003, <http://www.epin.org/pdf/RadaelliSIEPS.pdf>.

Tews, Kerstin, 2002: *Der Diffusionsansatz für die Vergleichende Policy-Analyse. Wurzeln und Potentiale eines Konzepts. Eine Literaturstudie*. FFU-Report 2002-02, Berlin: Freie Universität Berlin, Forschungsstelle für Umweltpolitik.

Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen, 2005: Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies, in: Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (Hg.): *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, 1-39.

Tömmel, Ingeborg: 1987: EC-Regional Policy: Its Impact on Regional Policies and Public Administration in the Mediterranean Member States. In: *Government and Policy, Environment and Planning C*, Vol. 5, 1987, Nr. 2. pp. 369-381.

Tömmel, Ingeborg, 1992: *System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik*, in: Kreile, Michael (Hg.): *Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23*, Opladen, 185-208.

Tömmel, Ingeborg, 1994: Staatliche Regulierung und europäische Integration: Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien. (Habilitationsschrift) Baden-Baden (Nomos) 1994, 450 S.

Tömmel, Ingeborg, 1999: Italien: Transformation des Staates im Rahmen der EU. In: Knapp, Lothar, Tömmel, Ingeborg: Italien an der Wende zum 21. Jahrhundert. Politik-Wirtschaft-Kultur. Osnabrück (Universitätsverlag Rasch) 1999, S. 33-47.

Tömmel, Ingeborg, 2002: Die Regionalpolitik der EU: Systementwicklung durch Politikgestaltung. In: Conzelmann, Th., Knodt, M. (Hrsg.), Regionales Europa-Europäisierte Regionen. Frankfurt a.M./New York (Campus) 2002, S. 39 - 68.

Contact

Prof. Dr. Christoph Knill
Chair of Comparative Public Policy
and Administration

Box D 91
D-78457 Konstanz
Germany

Phone ++49 7531 88 5597
Fax ++ 49 7531 88 2381
christoph.knill@uni-konstanz.de

University of Konstanz
www.uni-konstanz.de

Department of Politics and Management
www.uni-konstanz.de/sektionen/polver

Chair of Comparative Public Policy and Administration
www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/knill