

Kapitel 3 Staatliche Regulierung in einer offenen Weltwirtschaft

Die Analyse in Kapitel 2 führte zum Schluss, dass die Offenheit von Staaten gegenüber der Weltwirtschaft – im Kollektivergebnis mit weltwirtschaftlicher Integration gleichzusetzen – bisher nicht zu einer Reduktion der Staatstätigkeit oder einer Konvergenz der Volumina verschiedener Typen staatlicher Aktivität über die einzelnen Länder hinweg geführt hat. Anhand der Daten zu Konvergenzen beziehungsweise Divergenzen liess sich auch feststellen, dass Staaten trotz steigender weltwirtschaftlicher Verflechtungen nach wie vor unterschiedliche Wege beschreiten, jedenfalls insofern sich die Ausrichtung öffentlicher Politiken anhand der Staatsausgaben und -einnahmen erfassen lässt. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass Staaten weiterhin beträchtlichen *Handlungsspielraum* besitzen, da gegenüber der Weltwirtschaft ähnlich offene Staaten unterschiedliche Politiken verfolgen. Die Grenzen dieses, auf einen möglichst weitreichenden und methodisch rigorosen Vergleich vieler Staaten ausgerichteten Forschungsdesigns sind evident. So arbeiteten wir mit sehr hoch aggregierten Konstrukten und Variablen sowie mit Daten, die oft nur sehr unvollständig das abbilden, was wir eigentlich erfassen möchten.

Aufgrund dieser Einschränkungen untersuche ich in diesem und in den folgenden Kapiteln mit einem “feinmaschigeren” analytischen Ansatz, ob und unter welchen Bedingungen weltwirtschaftliche Integrationsprozesse zu einer *Deregulierung* in bestimmten Politikbereichen oder zu ihrem Gegenteil, einer *Re-regulierung*, führen. Beide Konzepte erfassen Veränderungen im Ausmass staatlicher Intervention, die von einem bestimmten Status quo wegführen. Deregulierung ist gleichzusetzen mit einem Prozess der Verringerung des regulatorischen Zugriffs von Staaten auf Firmen, andere Kollektivakteure oder Individuen sowie deren Ressourcen. Re-regulierung bezeichnet einen Prozess hin zu stärkerer staatlicher Intervention, das heisst einem intensiveren regulatorischen Zugriff auf die genannten Akteure. Deregulierung erhöht somit generell die Handlungsmöglichkeiten nichtstaatlicher Akteure, eine Re-regulierung wiederum verringert diese. Eine Deregulierung im Telekommunikationsbereich beispielsweise öffnet Anbietern einen neuen Markt und erhöht die Konsummöglichkeiten von Individuen. Eine Re-regulierung in diesem Bereich bedeutet stärkere staatliche Einflussnahme auf Marktzugang und Preisgestaltung. In allgemeinsten Form lautet somit die Forschungsfrage wie folgt:

vier Politikergebnisse (Deregulierung, Re-regulierung, Konvergenz und Divergenz) eruieren lässt. Ich prüfe die entsprechenden Hypothesen in den Kapiteln 4–6 anhand qualitativer Fallstudien zu verschiedenen Politikbereichen auf ihre Plausibilität.

Weshalb Deregulierung, Re-regulierung, Konvergenz oder Divergenz zustande kommen, lässt sich nur über die Frage beantworten, *wie* diese Phänomene zustande kommen. Bei dieser Analyse gehe ich davon aus, dass weltwirtschaftliche Integrationsprozesse (oft im Sinne von zunehmender Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren konzipiert) meist nur eine indirekte kausale Wirkung auf die genannten Politikergebnisse haben. Dies hängt mit zwei Dingen zusammen. Erstens ist die weltwirtschaftliche Integration politisch verfasst. Sie wurde weitestgehend von Staaten im Rahmen internationaler Verhandlungen bewusst herbeigeführt oder zumindest nachträglich durch internationale Regime konstitutionell verankert und gegen allseits unerwünschte "Rückfälle" wie etwa Protektionismus abgesichert. Zweitens ist staatliches Handeln in einen institutionellen Kontext von bereits existierenden innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Regulierungssystemen eingebettet. Ich nehme an, dass staatliches Handeln und die hier zu untersuchenden Politikergebnisse von institutionellen Faktoren beeinflusst und nicht allein durch reines, von Institutionen unabhängiges Kosten-Nutzen-Kalkül einheitlicher und rationaler Akteure erklärbar sind.

Diese Annahmen haben weitreichende Folgen. Erstens hinterfrage ich die populäre Hypothese, beobachtbare Deregulierungsprozesse oder gar Konvergenzen nach unten seien die direkte Folge wirtschaftlicher Globalisierungsprozesse. Dies bedeutet auch eine Abkehr von den gängigen Konvergenztheorien (vgl. Kap. 2). Zweitens gestaltet sich die empirische Analyse der interessierenden Phänomene bei diesem Ansatz viel komplizierter, was einfache Forschungsdesigns, wie dasjenige in Kapitel 2, verunmöglicht und qualitative Fallstudien erfordert. Der grosse Vorteil dieses Vorgehens liegt allerdings darin, dass mein Ansatz realitätsnähere und validere Ergebnisse produziert, auch wenn er vielleicht weniger "griffig" ist. Zudem bietet er Erklärungen nicht nur für Konvergenzen nach unten, sondern auch für gegenteilige Politikergebnisse. Herkömmliche Erklärungen, die auf direkten Beziehungen zwischen Kapitalmobilität und Konvergenzen nach unten beruhen, liefern nur zwei (und oft wenig plausible) Antworten auf Re-regulierungsprozesse und Heterogenität.¹ Erstens behaupten sie, dass die Kapitalmobilität doch nicht so hoch sei, wie viele Analytiker annehmen. Zweitens wird postuliert, dass innerstaatliche "Rigiditäten" als nicht weiter ausgeführte Restkategorie im Erklärungsmodell Konvergenz- oder Deregulierungsprozesse blockieren oder zeitlich verzögern. In meinem Modell gehe ich grundsätzlich davon aus, dass trotz steigender Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren nicht nur Deregulierungs- oder Konvergenzprozesse, sondern ebenso auch Re-regulie-

¹ Eine Ausnahme ist Garrett/Lange 1995.

Wann zieht sich der Staat aus bestimmten gesellschaftlichen Bereichen zurück und wann interveniert er vermehrt? Welche Rolle spielen dabei weltwirtschaftliche Integrationsprozesse?

Im Hinblick auf die übergeordnete Fragestellung dieses Buches werde ich staatliche Handlungskapazitäten dann als minimal bezeichnen, wenn im Ländervergleich öffentliche Politiken in spezifischen Bereichen gleichzeitig einer Deregulierung und einer Konvergenz unterworfen sind, das heisst Konvergenz nach unten beobachtbar ist. Mit anderen Worten sinkt das durchschnittliche Ausmass staatlicher Intervention, und die regulatorischen Standards der betroffenen Staaten gleichen sich an. Das Gegenteil trifft zu – das heisst staatliche Handlungskapazitäten steigen tendenziell – wenn öffentliche Politiken ausgehend vom Status quo stärker divergieren und das Ausmass staatlicher Intervention über die einzelnen Länder hinweg durchschnittlich steigt.

Am meisten Aufschluss über staatliche Handlungskapazitäten geben Fälle, in denen ein von den Weltmärkten ausgehender Deregulierungsdruck für staatliche Akteure (aus ihrer Sicht) unerwünschte Folgen zeitigt, und diese Akteure versuchen, dem Deregulierungsdruck entgegenzuwirken oder gar eine Re-regulierung einzuleiten.

Je nach Politikbereich müssen Deregulierung und Re-regulierung sowie Konvergenz und Divergenz unterschiedlich operationalisiert werden. Aus theoretischer und methodischer Sicht ist diese Schwierigkeit von geringer Bedeutung, solange wir Längsschnittanalysen innerhalb einzelner Politikbereiche vornehmen. Bei der Besteuerung von Firmen beispielsweise lassen sich Deregulierung und Re-regulierung anhand der fiskalischen Belastung erfassen. Das Ausmass staatlicher Intervention ist hier gleichzusetzen mit dem Ausmass des Zugriffs von Staaten auf die Ressourcen von Körperschaften. Konvergenz beziehungsweise Divergenz kann in diesem Beispiel daran abgelesen werden, wie stark die fiskalische Belastung von Firmen über einzelne Länder und die Zeit hinweg variiert. In solchen Fällen lassen sich Politikergebnisse sogar quantifizieren, in anderen Bereichen, zum Beispiel der Regulierung internationaler Banken, werden wir auf "weichere" Indikatoren zurückgreifen müssen.

Die soeben formulierte Fragestellung steht in direktem Zusammenhang mit der in der Globalisierungsdiskussion oft geäusserten Hypothese, die politisch gesteuerte und von vielen Staaten oft bewusst und im Eigeninteresse herbeigeführte Liberalisierung der Märkte würde innerstaatliche Handlungskapazitäten zunehmend verringern (vgl. Nader et al. 1993; Lang/Hines 1993). Dem Staat als "Zauberlehrling" würde damit gleichermaßen die Kontrolle über sein einmal geschaffenes Werk, die Liberalisierung der Weltmärkte, entgleiten. In diesem Kapitel entwerfe ich ein Erklärungsmodell, mit dem sich der Einfluss weltwirtschaftlicher Integrationsprozesse auf die oben genannten

rungsprozesse auftreten beziehungsweise Heterogenitäten regulatorischer Standards bestehen bleiben können, und dass diese Prozesse von verschiedenen, theoretisch fassbaren Rahmenbedingungen abhängig sind.

Aus dem eben Gesagten lässt sich ableiten, dass die genannten Politikergebisse nur dann befriedigend erklärt werden können, wenn wir auf Wechselwirkungen zwischen Regulierungsprozessen im innerstaatlichen und internationalen Bereich eingehen. Dass dieses Vorgehen sinnvoll ist, zeigen die Fallstudien in den Kapiteln 4–6. Aus diesen wird ersichtlich, dass zunehmende weltwirtschaftliche Integration innerstaatlich und international zu einem Zusammenwachsen von regulatorischen Prozessen führt. Einige Beobachter behaupten gar, dass eine "Domestizierung" internationaler Politik und gleichzeitig eine "Internationalisierung" des Staates Realität geworden seien (Caporaso 1997: 580).² Die zwischenstaatliche Politik sei zunehmend durch Systeme von Normen und Regeln sowie organisationelle Strukturen geprägt, welche Hierarchien zwischen diesen Normen und Regeln schaffen. Die innerstaatliche Politik ihrerseits sei zunehmend mit internationalen Politikprozessen verflochten.

In der weiteren Argumentation in diesem Kapitel sind diese Aussagen im Detail zu entwickeln, wobei von zwei Beobachtungen auszugehen ist: Erstens hat die grenzüberschreitende wirtschaftliche Integration in vielen Teilen der Welt seit dem Zweiten Weltkrieg stark zugenommen (Hirst/Thompson 1996; Albert et al. 1997; vgl. auch Kap. 1 und 2 dieses Buches). Dieser Integrationstrend ist meist politisch gesteuert und verfasst, vorwiegend durch internationale und innerstaatliche Regime, das heißt Systeme von Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren (Krasner 1983; Rittberger/Meyer 1993). Zweitens sind gesellschaftliche Institutionen im innerstaatlichen Bereich – das Pendant zu internationalen Regimen auf grenzüberschreitender Ebene – oft sehr unterschiedlich beschaffen, das heißt länderspezifisch. Die je nach Politikbereich mehr oder weniger ausgeprägten Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten im regulatorischen Umgang mit bestimmten gesellschaftlichen Problemen lassen sich durch verschiedene Variablen erklären: unter anderem durch unterschiedliche Bedürfnisse nach Regulierung, durch finanzielle Restriktionen oder politische Strukturen, die Regulierungsprozesse und deren Ergebnisse beeinflussen. Aus diesem Blickwinkel können wir die anfangs formulierte Frage nach den Handlungskapazitäten von Staaten unter Bedingungen wirtschaftlicher Globalisierung wie folgt präzisieren:

Welche Politikergebnisse resultieren und weshalb, wenn zunehmende und durch internationale Regime regulierte Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren auf der einen und nationale Unterschiede im regulatorischen Um-

2 Im gleichen Sinne verweisen besonders deutschsprachige Sozialwissenschaftler auf eine "Zivilisierung" der internationalen Politik, die Herausbildung einer "Weltgesellschaft" und einer "Weltinnenpolitik" (Czempiel 1993; Bormschiefer 1988).

gang mit bestimmten gesellschaftlichen Fragen auf der anderen Seite zusammenreffen?

Regulatorische Anpassungsprozesse, die aus diesem Wirkungsgeflecht hervorgehen und grundsätzlich entlang den zwei Dimensionen Deregulierung–Regulierung und Konvergenz–Divergenz verlaufen, gehen in verschiedensten Formen vorstatten. Ein oft beobachtbarer Auslöser für solche Anpassungsprozesse, der im folgenden Teil des Kapitels diskutiert wird, ist, dass unterschiedliche regulatorische Standards einzelner Staaten, sowohl in Bezug auf die Intensität staatlicher Intervention als auch die Ausgestaltung regulatorischer Massnahmen, grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen stören. In manchen dieser Fälle entstehen sogar manifeste Kompatibilitätsprobleme zwischen innerstaatlichen Regeln oder Institutionen einerseits und internationalen Regimen, welche die Liberalisierung der Märkte steuern, andererseits. Solche Probleme äussern sich vorwiegend in Form von Konflikten zwischen Staaten, Firmen und anderen Akteuren. Als Folge dieser Probleme oder Konflikte, können die vier genannten Politikergebnisse beziehungsweise Kombinationen davon zustande kommen. Diese Wirkungskette ist nur eine Möglichkeit, wie steigende internationale Wirtschaftsintegration auf das Geflecht von innerstaatlichen und internationalen Regulierungssystemen einwirken und regulatorische Anpassungsprozesse mit verschiedenen Ergebnissen auslösen kann. Ich thematisiere diese Möglichkeit etwas ausführlicher, weil sie erstens besonders komplex ist und zweitens in der Literatur zur Beziehung zwischen Handelsliberalisierung und Umwelt- und Konsumentenschutz sowie Sozialpolitik (vgl. Bernauer/Ruloff 1999a) häufig diskutiert wird.

Im zweiten und dritten Teil dieses Kapitels entwickle ich das Erklärungsmodell, welches die Fallstudien in den Kapiteln 4–6 strukturiert. Zuerst kommen herkömmliche Ansätze zur Erklärung der vier genannten Politikergebisse und die Schwächen dieser Ansätze zur Sprache. Danach entwerfe ich, ausgehend von "positiven" Theorien der Regulierung, ein Modell zur Erklärung regulatorischer Anpassungsprozesse unter Bedingungen steigender weltwirtschaftlicher Integration. Schliesslich begründe ich die Auswahl der in den folgenden Kapiteln zu untersuchenden Fälle.

3.1. Regulatorische Spannungsfelder und ihre Konsequenzen

Ausgangspunkt für die folgende Argumentation ist die in den Kapiteln 1 und 2 erwähnte Beobachtung, dass die Integration der Weltwirtschaft in vielerlei Hinsicht zugenommen hat. Gleichzeitig hat die Regulierungsdichte im internationalen, transnationalen und innerstaatlichen Bereich stark zugenommen.

Dies bei je nach Politikbereich markanten Unterschieden zwischen einzelnen Staaten im regulatorischen Umgang mit den gleichen oder ähnlichen gesellschaftlichen Problemen. Diese Konstellation erzeugt Spannungsfelder zwischen regulatorischen Steuerungsversuchen der Staatenwelt in verschiedenen Politikbereichen und führt in manchen Fällen gar zu manifesten Kompatibilitätsproblemen. Wie oben erwähnt, hebe ich dieses Beziehungsmuster zwischen wirtschaftlicher Globalisierung und staatlichen Regulierungsprozessen besonders hervor, weil es in der Globalisierungsliteratur oft zur Sprache kommt und institutionelle Faktoren dabei verstärkt zum Tragen kommen. Die in den folgenden Teilen des Kapitels entworfenen Hypothesen fassen allerdings auf der Annahme, dass die Beziehungen zwischen der Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren einerseits und staatlichen Regulierungsmaßnahmen andererseits auch etwas weniger komplex sein können.

Im folgenden Abschnitt kommt die Entstehung regulatorischer Spannungsfelder und die Frage, wie darauf innerstaatlich und international reagiert wird, zur Sprache. Ich diskutiere ebenfalls, inwiefern sich aus der Analyse des Umgangs mit regulatorischen Spannungsfeldern Hinweise auf staatliche Handlungskapazitäten ergeben. Daraus werden die zu erklärenden Politikergebnisse abgeleitet.

3.1.1. *Steigende Regulierungsdichte*

Das Ausmass der zwischenstaatlichen Regulierungstätigkeit hat seit dem Zweiten Weltkrieg stark zugenommen. Dies zeigt sich unter anderem an der gestiegenen Zahl internationaler Verträge und Organisationen, obschon diese Zahlen allein natürlich noch nichts über die Tragweite oder Wirksamkeit staatlicher Regulierungstätigkeit aussagen.

Ebenfalls gestiegen ist das Ausmass grenzüberschreitender Regulierungsbemühungen durch nicht- oder parastaatliche Akteure. Meist wird diese Aktivität als transnationale Regulierung bezeichnet (Haufler 1997). Hier seien zwei Beispiele angefügt. (a) Die International Organization of Securities Commissions (IOSCO) ist im Bereich des globalen Handels mit Wertschriften tätig. Sie versucht, die Vorschriften von über 50 Staaten zu koordinieren und zu harmonisieren und den gegenseitigen Informationsaustausch über die Finanzmärkte zu fördern. (b) Grenzüberschreitend tätige Banken unterhalten sogenannte *netting arrangements* mittels derer sie ihre gegenseitigen Finanztransaktionen vereinfachen und Liquiditätsrisiken reduzieren (Lucatelli 1997). Transnationale Regulierungstätigkeit ist meist dort anzutreffen, wo Staaten den Firmen, parastaatlichen Organisationen oder NGOs freiwillig Kompetenzen abgetreten haben. Dies ist zum Beispiel im Finanzbereich der Fall, weil effiziente regulatorische Eingriffe einen hohen Informationsaufwand verursachen, der vom Staat kaum getragen werden könnte. Die Marktteilnehmer hingegen sind weitgehend im Besitz der notwendigen Informationen und haben

einen relativ grossen Anreiz, sich selbst und ihre Konkurrenten zu beobachten und somit die Einhaltung von Abkommen sicherzustellen (Kapstein 1994; Helleiner 1994). Es ist also für den Staat von Vorteil, den Marktteilnehmern in diesem speziellen Bereich einen Teil seiner angestammten Autorität zu überlassen und nur noch als "Schiedsrichter" im Hintergrund zu wirken. Aus diesem Nebeneinander von internationalen, transnationalen und innerstaatlichen Institutionen ergeben sich Beziehungsgeflechte, die nicht mehr den traditionellen Mustern des "Marktes" (horizontale Struktur) oder der "Hierarchie" (vertikale Struktur) entsprechen (Williamson 1985), sondern von einigen Autoren als "Netzwerke" bezeichnet werden, in die beispielsweise die internationalen Finanzmärkte eingebettet sind (Cerny 1997).

Trotz transnationaler Regulierungsbemühungen in verschiedensten Bereichen besteht das Rückgrat der "Domestizierung" des internationalen Systems bis anhin jedoch vorwiegend aus internationalen, das heisst von Staaten geschaffenen, Regimen (Young 1994). Die meisten internationalen Regime sind nicht spontan entstanden, sondern aus zwischenstaatlichen Verhandlungen hervorgegangen und entfalten ihre regulatorische Wirkung in ganz spezifischen gesellschaftlichen Bereichen. Sie sind meist unabhängig voneinander entstanden und wurden zu verschiedenen Zeitpunkten von unterschiedlichen Regierungen oder Teilen der Regierungen ausgehandelt und umgesetzt. Zudem variieren internationale Regime stark, was die Mitgliedschaft, den juristischen Status, den Grad der Institutionalisierung, die Reichweite und die Wirksamkeit betrifft (Bernauer/Ruloff 1999a).

Auch im innerstaatlichen Bereich ist in den meisten Ländern das Ausmass beziehungsweise die Dichte der Regulierung erheblich gestiegen (Grimm 1996). Dabei ist allerdings festzustellen, dass der regulatorische Umgang von Staaten mit ähnlichen gesellschaftlichen Problemen im Ländervergleich stark variiert. Als Beispiele mögen regulatorische Unterschiede in Bezug auf genveränderte Organismen in Nahrungsmitteln, Lenkungsabgaben auf fossile Brennstoffe, den Arbeitnehmerschutz und die Steuergesetzgebung dienen. Die Gründe für diese Varianz sind vielfältig und zunehmend Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung. Vier Hauptgründe auf sehr abstrakter Ebene lassen sich hier aufzählen. Erstens werden Entscheidungen über historische, kulturellen, umweltbedingten oder anderen Gründen bei bestimmten Problemen einen unterschiedlichen Handlungsbedarf. Zweitens sind die zur Lösung eines Problems verfügbaren Ressourcen (Geld, Technologie, Know-how usw.) auf die einzelnen Länder unterschiedlich verteilt. Drittens bestehen erhebliche Unterschiede bei den politischen Strukturen, über die regulatorische Massnahmen erarbeitet und umgesetzt werden. Schliesslich sind auch die Interessen- und Machtstrukturen im Ländervergleich oft sehr unterschiedlich.

Gesamthaft gesehen überzieht ein zunehmend grösserer und dichter regulatorischer Flickenteppich die verschiedensten zwischen- und innerstaatlichen Politikbereiche. Im internationalen Bereich ist dieser Flickenteppich sicherlich

umfassender und weitreichender als die oft genannte Metapher der "Inseln der Ordnung in einem Meer der Anarchie" suggeriert (Bernauer/Ruloff 1999a), jedoch weniger dicht und konsistent als die Gesamtheit der Regulierungssysteme im Inneren der meisten Staaten.

Aufgrund der genannten Unterschiede im regulatorischen Umgang mit gesellschaftlichen Problemen auf nationaler und grenzüberschreitender Ebene bei gleichzeitig zunehmender Dichte und steigendem Ausmass der Regulierung ist zu erwarten, dass vermehrt Synergien, aber auch regulatorische Spannungsfelder entstehen. Für das Verhältnis zwischen internationalen Regimen stellt Oran Young (1995: 10) beispielsweise fest, dass solche Regime horizontale und nicht vertikale oder hierarchische politische Steuerungssysteme (*systems of governance*) sind. Diese dezentralisierten und oft unkoordinierten "Inseln öffentlicher Ordnung" haben bisweilen Doppelspurigkeiten zur Folge. Dieser Zustand birgt Vorteile: einzelne Regime sichern die Ordnung, wenn andere Bestandteile des politischen Steuerungssystems versagen. Der Nachteil besteht jedoch darin, dass auf internationaler Ebene die Kapazitäten zur Bearbeitung von Doppelspurigkeiten und zur Lösung von Kompatibilitätsproblemen unterentwickelt sind. Im Folgenden wird dargelegt, dass die Liberalisierung der Weltwirtschaft das Problem regulatorischer Spannungsfelder erhöhen kann.

3.1.2. Regulatorische Spannungsfelder

Internationale Regime und innerstaatliche Institutionen können als Strukturen begriffen werden, innerhalb derer Staaten und andere Akteure (z. B. Firmen oder NGOs) ihre jeweiligen Eigeninteressen verfolgen. Diese Strukturen sind Ausdruck der bei ihrer Entstehung vorherrschenden Interessen- und Machtverhältnisse, können jedoch über die Zeit hinweg ein gewisses Eigenleben entwickeln und Auswirkungen haben, die von ihren Begründern nicht beabsichtigt worden sind. Weil Regime oder Institutionen Strukturen und keine Akteure sind, können sie auch nicht direkt miteinander in Konflikt geraten. Vielmehr manifestieren sich regulatorische Spannungsfelder in Form von Konflikten zwischen Akteuren (Staaten, NGOs, Firmen usw.), die sich der jeweiligen Strukturen bedienen, um ihre eigenützigen Ziele zu erreichen.

Regulatorische Spannungsfelder können auf zwei Wegen entstehen. Erstens kann es zu Problemen an der Schnittstelle von innerstaatlichen und internationalen Institutionen kommen. Dabei behauptet in den meisten Fällen ein Staat oder ein Akteur in diesem Staat, dass bestimmte innerstaatliche Regeln oder Institutionen in einem anderen Staat gewissen internationalen Regeln oder Institutionen widersprechen. Zweitens können Probleme an der Schnittstelle von zwei oder mehr internationalen Regimen entstehen. Zum Beispiel kann sich ein Staat beklagen, dass die Regeln eines internationalen Regimes denjenigen eines anderen internationalen Regimes widersprechen. In

beiden Fällen benutzen Staaten regulatorische Strukturen, um ihre jeweiligen Interessen durchzusetzen. Kompatibilitätsprobleme äussern sich somit als Konflikte verschiedener Form und Intensität zwischen Staaten und anderen Akteuren. Nationale und internationale Strukturen dienen: (a) als Mittel, um die jeweiligen Forderungen zu legitimieren und somit das Verhandlungsgewicht und den Einfluss zu erhöhen; und (b) als Strukturen, deren Mechanismen der Konfliktbearbeitung dienen. Folgende zwei Beispiele seien zur Illustration angefügt.

Besteuerung des Schwerverkehrs in der EU: Die Schweiz auferlegt dem Schwerverkehr kostspieligere Beschränkungen als Österreich (u. a. Gewichts- und Nachtfahrverbot). Deshalb ist ein beträchtlicher Umwegverkehr auf der Nord-Süd-Achse über Österreich entstanden. Um den Schwerverkehr einzudämmen, hob Österreich die Besteuerung des Schwerverkehrs an (Maut-Gebühren). Dies wiederum führte zu Konflikten mit anderen EU-Mitgliedsstaaten und der EU-Kommission. Diese Parteien erachteten die erhöhten Gebühren Österreichs als inkompatibel mit den existierenden supranationalen Regeln des europäischen Binnenmarktes, welche den freien Güterverkehr vorschreiben. Es existiert also ein Spannungsfeld zwischen politisch verfasster Liberalisierung der Märkte im EU-Raum und Unterschieden im einzelstaatlichen Umgang mit dem Schwerverkehr. Österreich wurde von der Kommission beim Europäischen Gerichtshof eingeklagt. Die im Konflikt mit Österreich stehenden Akteure nutzten also diese supranationale Einrichtung der EU, um ihre Interessen zu verfolgen, das heisst ihr Transportgewerbe vor höheren Kosten zu schützen. Österreich wiederum forderte, dass die von der Schweiz dem Schwerverkehr auferlegten Beschränkungen finanzieller und anderer Art denjenigen Österreichs angeglichen würden, damit der Umwegverkehr abnehme. Als Vehikel für diese Forderungen dienten die bilateralen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über die stärkere Einbindung ersterer in den Europäischen Wirtschaftsraum. Diese Verhandlungen wurden im Dezember 1998 abgeschlossen und resultierten in erheblichen Konzessionen der Schweiz. Ob die regulatorischen Bemühungen der betroffenen Staaten in diesem Spannungsfeld zwischen Integration der Märkte und Umweltschutz längerfristig zu einer Konvergenz nach unten – schwächerem regulatorischem Zugriff auf den Schwerverkehr und damit wahrscheinlich auch dessen Zunahme – oder zu einer stärkeren Regulierung und damit Eindämmung des Schwerverkehrs oder zu dessen Verlagerung auf die Schiene führen, ist im Moment noch nicht absehbar.

Australien-Gruppe und Chemiewaffenverbot: Als immer evidenter wurde, dass die wichtigsten Lieferanten für die Waffenprogramme des Iraks in westlichen Industriestaaten zu finden waren, führten diese Staaten in den 1980er Jahren zunehmend strenge Exportkontrollen für Güter und Technologie ein, die für die Herstellung von biologischen und chemischen Waffen verwendet werden konnten. Daraus entwickelte sich ein internationales Regime, die

sogenannte Australien-Gruppe, in der die Exportkontrollen der einzelnen Mitgliedsstaaten harmonisiert wurden. Diese staatlichen Massnahmen schränken grenzüberschreitende Transaktionen von Gütern, Technologien und Know-how besonders im Bereich der chemischen und pharmazeutischen Industrie ein, setzen also der Liberalisierung der Weltmärkte Grenzen. 1992 wurde in einem anderen Rahmen, der Genfer Abrüstungskonferenz, nach langjährigen Verhandlungen ein globales Chemiewaffenverbot beschlossen. Mittlerweile sind über hundert Staaten diesem Regime beigetreten, so auch die Mitglieder der Australien-Gruppe. Das globale Verbots-Regime verlangt, dass der Handel mit Chemikalien und entsprechender Technologie für friedliche Zwecke zwischen den Mitgliedsstaaten des C-Waffen-Regimes erleichtert werden soll, dies als Anreiz für den Vertragsbeitrag. Nun argumentieren einige Entwicklungsländer, dass die Exportkontrollen der Australiengruppe gegenüber Mitgliedsstaaten des C-Waffen-Regimes mit den vorgesehenen Handelserleichterungen (Liberalisierung der Märkte in einem bestimmten Bereich) nicht vereinbar seien. Die meisten Mitglieder der Australien-Gruppe hingegen sind nicht bereit, ihre Exportkontrollen gegenüber allen Parteien des globalen Verbots-Regimes aufzuheben, zumal auch Staaten wie der Iran und Indien darunter sind. Dieses Spannungsfeld wird im Rahmen der durch das globale C-Waffen-Regime geschaffenen internationalen Organisation (Organization for the Prohibition of Chemical Weapons OPCW) in Den Haag bearbeitet. Ob nach Jahren der Konvergenz nach oben – das heisst Harmonisierung der Exportkontroll-Standards auf zunehmend strengem Niveau – nun ein über das globale Verbots-Regime bewirkter Deregulierungstrend einsetzt, ist eher unwahrscheinlich, aber nicht ausgeschlossen (Bernauer 1996b).

Im innerstaatlichen Bereich koordinieren Regierungsbürokratien, Legislativen, Gerichte und andere Mechanismen die Regulierungstätigkeit in verschiedenen Bereichen. Legislativen können beispielsweise verlangen, dass das Verfassungsgericht untersucht, ob ein neues Gesetz mit der Verfassung vereinbar ist. Individuen steht in vielen Staaten das Recht zu, vor Gericht zu klagen, wenn sie ein lokales Gesetz als mit einem Gesetz auf höherer Ebene unvereinbar erachten. Spannungen zwischen Regulierungsbemühungen in verschiedenen Politikbereichen oder auf verschiedenen politischen Ebenen sind ein altbekanntes Problem der Innenpolitik. In gut funktionierenden politischen Systemen werden solche Probleme durch die genannten Entscheidungsmechanismen bearbeitet und vielfach gelöst.

Wie wird mit regulatorischen Spannungsfeldern auf internationaler Ebene umgegangen und welche Konsequenzen ergeben sich daraus? Die sozialwissenschaftliche Forschung hat sich mit dieser Frage bislang kaum beschäftigt. Seit Mitte der 1970er Jahre befasst sie sich weitgehend mit den Bedingungen, unter denen internationale Regime entstehen, stabil bleiben oder untergehen (Krasner 1983; Young et al. 1996). Seit Beginn der 1990er Jahre richtet sie den Blick zunehmend auch auf Fragen der Wirksamkeit von Regimen (Victor

1997; Bernauer 1995). Zwar wird bisweilen darauf hingewiesen, dass einzelne Regime in übergeordnete Normen- und Regelsysteme eingebettet sein können (Ruggie 1983; Aggarwal 1985). Auch wurde festgestellt, dass sich Regulierungsbemühungen überlappen und dabei Probleme entstehen können (vgl. Young 1994). Doch haben sich bisher nur wenige Autoren um die Frage gekümmert, wie es mit den Wechselwirkungen zwischen einzelnen Regulierungsbemühungen auf internationaler und innerstaatlicher Ebene aussieht.

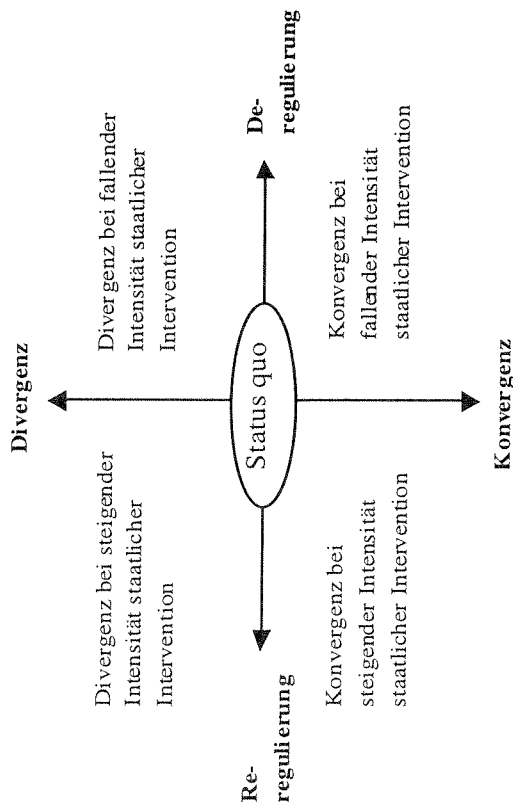
3.2. Zu erklärende Politikergebnisse

In diesem Kapitel und in den drei folgenden Fallstudien interessieren vor allem die Konsequenzen, die sich aus Wechselwirkungen zwischen der Liberalisierung der grenzüberschreitenden Handels- und Finanzbeziehungen einerseits und der Varianz im einzelstaatlichen regulatorischen Umgang mit bestimmten gesellschaftlichen Problemen andererseits ergeben. Dabei steht vor allem die Frage im Vordergrund, welche Interessen sich in diesem Spannungsfeld von weltwirtschaftlicher Integration und inner- oder zwischenstaatlicher Regulierung durchsetzen und weshalb. Es wird postuliert, dass Unterschiede im innerstaatlichen regulativen Umgang mit bestimmten gesellschaftlichen Problemen bei gleichzeitiger Liberalisierung der Weltwirtschaft zur Entstehung von regulatorischen Spannungsfeldern führen können, welche wiederum auf die regulatorischen Möglichkeiten der Staaten im Innern und Äussern (internationale und transnationale Zusammenarbeit) zurückwirken.

Aus diesen Wirkungsketten heraus und unter dem Einfluss noch zu diskutierender Bedingungen kann das beobachtbare Politikergebnis, das zu erklärendem Buch stehen vier mögliche Politikergebnisse im Vordergrund: *Deregulierung*, *Re-regulierung*, *Konvergenz und Divergenz*. Alle vier Konzepte bezeichnen Trends, die von einem in jedem Regulierungs- oder Politikbereich speziell zu bestimmenden Status quo wegführen. De- und Re-regulierung sind als Trends in entgegengesetzte Richtungen auf der gleichen Achse zu betrachten, welche die Intensität des regulatorischen Zugriffs von Staaten, das heisst das Ausmass staatlicher Intervention, erfasst. Je nach Regulierungsbereich sind für diese Konzepte unterschiedliche Indikatoren zu wählen. Bei der Regulierung internationaler Banken beispielsweise lässt sich die Intensität staatlicher Intervention anhand der vorgeschriebenen Höhe des Eigenkapitals und der Umsetzung der Vorschriften erfassen (vgl. Kap. 4). Am einfachsten gestaltet sich die Indikatorenwahl bei Regulierungsbereichen, in denen der Staat bei nichtstaatlichen Akteuren Ressourcen abschöpft, in denen also ein Transfer von Ressourcen hin zum oder weg vom Staat stattfindet. Dies ist in der Fiskalpolitik der Fall (vgl. Kap. 5 und 6). Konvergenz und Divergenz bezeichnen

ebenfalls Trends in entgegengesetzte Richtungen auf der gleichen Achse. Erfasst wird die Varianz zwischen den einzelnen Staaten im regulatorischen Umgang mit demselben gesellschaftlichen Problem. Abbildung 1 fasst die zu erklärenden Politikergebnisse zusammen.

Abbildung 1: Zu erklärende Politikergebnisse



Das Spektrum der zu erklärenden Politikergebnisse wird in Abbildung 1 auf zwei Achsen – Intensität der staatlichen Intervention (Re-regulierung/Deregulierung) und Konvergenz beziehungsweise Divergenz – abgebildet, welche als Dimensionen der Varianz oder als abhängige Variablen aufzufassen sind. Der Anschaulichkeit halber sind diese Politikergebnisse, das heißt die möglichen Werte der beiden abhängigen Variablen, in vier Einheiten aufgeteilt. In der Realität muss natürlich von Kontinua auf den zwei Achsen ausgegangen werden. Am Kreuzungspunkt der beiden Achsen befindet sich der Status quo, von dem aus die bezeichneten Trends in unterschiedliche Richtungen verlaufen können.

Von besonderem Interesse sind die Felder links oben und rechts unten in Abbildung 1. Feld links oben: Bei steigender Intensität staatlicher Intervention und gleichzeitig wachsender oder zumindest grosser Divergenz ist davon auszugehen, dass staatliche Handlungskapazitäten (Divergenzen und Intensität der Intervention) zunehmen. Feld rechts unten: Sinkende Intensität staatlicher Intervention und stärkere Konvergenz (Konvergenz nach unten, Harmonisierung nach unten, im Extremfall Wettlauf nach unten) hingegen lassen sich als sinkende Handlungskapazitäten der betreffenden Staaten deuten.

Nebenbei sei noch bemerkt, dass ich mit den genannten Politikergebnissen keine normativen Assoziationen verbinde. Die Analyse ist rein positivistisch angelegt. Alle genannten Politikergebnisse mögen somit unter bestimmten Bedingungen und in Anbetracht spezifischer Kriterien (z. B. ökonomische Wohlfahrt, Gerechtigkeit, andere ethisch, religiös, kulturell oder anderweitig bedingte Normen) mehr oder weniger wünschbar sein. Diese Fragen überlasse ich jedoch anderen Autoren.

In der realen Welt existieren viele Politikbereiche, die sich in die Felder von Abbildung 1 einordnen lassen. Die Varianz auf den zu erklärenden Variablen ist somit ausreichend für eine sinnvolle Analyse. Hier seien nur vier Beispiele genannt. (a) Setzt man den Status quo Anfang der 1990er Jahre im Vorfeld der Schaffung des EU-Binnenmarktes an, so sind bei der Umweltpolitik im EG-Raum nur eine geringe Konvergenzbewegung und tendenziell verstärkte regulatorische Eingriffe der einzelnen Staaten zu beobachten (Weibust 1998). Das Politikergebnis tendiert somit vom Status quo horizontal gegen links oder gar ins Feld links oben. (b) Bei der Registrierung von Hochseeschiffen hingegen tendiert aufgrund der Anziehungskraft von *flags-of-convenience*-Staaten seit den 1960er Jahren das Politikergebnis in das Feld rechts unten (Konvergenz nach unten) (vgl. Murphy 1995). (c) Bei der Kontrolle von Exporten sicherheitspolitisch relevanter Güter wiederum (vgl. das oben erwähnte Beispiel der Australiengruppe) ist seit Mitte der 1980er Jahre zumindest im OECD-Raum eine Konvergenzbewegung bei gleichzeitig verstärkter staatlicher Intervention (Trend in Richtung Feld links unten) zu zeichnen. (d) Transnationale Unternehmen und ausländische Direktinvestitionen sind im allgemeinen einem eher geringen regulatorischen Zugriff der Staaten ausgesetzt. Vor allem in Entwicklungsländern verläuft der Trend seit den 1980er Jahren von ehemals investitionsbehemmenden staatlichen Praktiken hin zu Politiken, welche ausländische Direktinvestitionen anzulocken trachten. Allerdings ist im Bereich der Regulierung von Direktinvestitionen wenig Konvergenz zu beobachten und internationale Harmonisierungsversuche, zum Beispiel in Form internationaler Verhaltenskodizes für MNU oder Massnahmen zur Reduktion des Steuerwettbewerbs, sind nicht weit gediehen. Der Trend in diesem Fall verläuft somit vom Status quo horizontal gegen rechts oder gar ins Feld rechts oben. In den Ausführungen zur Fallselektion für die empirische Analyse komme ich noch ausführlicher auf die Frage der Varianz erklärender und abhängiger Variablen zu sprechen. Wie und weshalb Trends der beschriebenen Art zustande kommen, und welche Rolle die Integration der Weltmärkte beziehungsweise die Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren dabei spielt, ist Gegenstand der folgenden Teile dieses Kapitels.

3.3. Herkömmliche Erklärungen

Im vorherigen Teil des Kapitels argumentierte ich, dass bei steigender Integration der Weltwirtschaft und zunehmender Regulierungsdichte innerstaatlich und grenzüberschreitend die Wahrscheinlichkeit regulatorischer Spannungsfelder zunimmt. Wohin tendieren die damit verbundenen Anpassungsprozesse? Wann und weshalb führen regulatorische Spannungsfelder zu einer Konvergenz der Intensität und Form staatlicher Intervention in bestimmten Politikbereichen? Wann und weshalb bleiben Unterschiede bestehen oder nehmen Divergenzen zwischen einzelstaatlichen Politiken zu? Wann und weshalb nimmt die Intensität staatlicher Einflussnahme zu oder ab? Die sozialwissenschaftliche Forschung zu dieser Fragestellung steht noch am Anfang. In diesem Abschnitt versuche ich, aus allgemeineren Theorien der internationalen Politischen Ökonomie einige Aussagen abzuleiten, stelle aber fest, dass diese nur sehr unvollständige Antworten auf die formulierten Fragen geben. In der Folge greife ich Theorien kollektiven Handelns und andere politökonomische Ansätze auf, um griffigere Hypothesen zu formulieren.

3.3.1. Traditionelle Meta-Theorien der IPÖ: Realismus und Institutionalismus

Die zumindest zur Zeit des Kalten Krieges dominierende Denkschule der internationalen Beziehungen, der Realismus, behauptet, dass im anarchischen internationalen System die relative Macht und die Interessen der Staaten die Politikergebnisse bestimmen (Krasner 1983; Waltz 1979; Keohane 1984). Die Handlungsfähigkeit des Staates taucht in den entsprechenden Theorien lediglich als nicht hinterfragte Annahme auf, und das Verhältnis zwischen innerstaatlicher und internationaler Ebene ist kein Thema; der Staat ist eine *Black Box* und verfolgt seine Eigeninteressen, die sich aus seiner Stellung (meist als relative Machtposition definiert) im internationalen System ableiten lassen. Aus diesen Annahmen lassen sich jedoch einige generelle Aussagen zur hier behandelten Frage ableiten. Realisten würden wohl behaupten, dass bei regulatorischen Spannungsfeldern und damit verbundenen Konflikten zwischen betroffenen Akteuren die daraus hervorgehenden Politikergebnisse den Interessen der mächtigeren Akteure entsprechen. Wenn wir also beispielsweise einen "Wetlauf nach unten" beobachten, muss dies den Interessen der mächtigeren Staaten entsprechen.

Eine solche Erklärung besitzt mehrere Schwachpunkte. Erstens ist unklar, wie Macht definiert werden soll – der traditionelle Ansatz der Realisten, Macht mit militärisch relevanten Ressourcen gleichzusetzen, scheint für Bereiche wie den Umweltschutz oder die Finanzmärkte wenig aussagekräftig. Indirektere oder "weichere" Formen der Macht oder des Einflusses – zum Beispiel

konzipiert als asymmetrische Interdependenzen – sind sehr schwer zu erfassen. Zugleich besteht die Gefahr, dass Macht am beobachtbaren Politikergebnis gemessen wird und die Untersuchung so in tautologische Erklärungen verfällt: Weil ein von einem Akteur gewünschtes Politikergebnis zustande gekommen ist, muss dieser Akteur mächtig sein. Schliesslich finden sich viele Beispiele in der internationalen Politik, in denen die vermeintlich mächtigen Staaten ihre Forderungen nicht durchsetzen können. Hier sei nur die Tatsache genannt, dass sich Deutschland, Frankreich, Italien und einige andere bedeutende westeuropäische Staaten mit ihrer Forderung nach einer Harmonisierung der Körperschafts- und Kapitalsteuern gegenüber europäischen Kleinstaaten wie Luxemburg bisher nicht durchsetzen konnten (vgl. Kap. 6).

Rational-Choice-Theorien institutionalistischer Prägung, die vor allem in der Wirtschafts- und Politikwissenschaft entwickelt wurden, behaupten, dass Politikergebnisse durch die Präferenzen (Interessen) der Akteure und die relative Machtverteilung bestimmt sind. Bis hierher sind sich Realisten und Institutionalist einig. Letztere gehen jedoch einen Schritt weiter und postulieren, dass zusätzlich auch institutionelle Strukturen Politikergebnisse wesentlich beeinflussen. So können regulatorische Konflikte auf internationaler Ebene über verschiedene Mechanismen bearbeitet werden, beispielsweise bilaterale oder multilaterale Konsultationen, spezifische Mechanismen der Konfliktschlichtung oder gar einen internationalen oder supranationalen Gerichtshof. In welchem Rahmen solche Konflikte bearbeitet werden, muss aus Sicht des Institutionalismus ein zentraler Teil der Erklärung von Politikergebnissen sein. Über diese sehr allgemeine Aussage hinaus lassen sich jedoch nur schwerlich Hypothesen zur Erklärung der in diesem Kapitel im Zentrum stehenden Politikergebnisse ableiten. Allenfalls könnte man behaupten, dass regulatorische Konflikte in einem stärker institutionalisierten Umfeld einfacher zu lösen und Synergieeffekte zwischen Regulierungsprozessen im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Bereich wahrscheinlicher sind. Dies hängt damit zusammen, dass die Transaktionskosten der Zusammenarbeit in einem stärker institutionalisierten Umfeld in der Regel geringer ausfallen (Keohane 1984). Darüber hinaus trägt jedoch auch der Institutionalismus traditioneller Prägung kaum zur Beantwortung der Frage bei, wie die hier interessierenden Politikergebnisse zu erklären sind.

3.3.2. Neuere Theorien der IPÖ

Die traditionelle IPÖ befasste sich in den 1960er bis 1980er Jahren vorwiegend mit zwei Themengebieten. Vor allem in Anlehnung an die ältere marxistische und neomarxistische Literatur konzentrierten sich viele Politikwissenschaftler und Ökonomen auf Ungleichgewichte und Abhängigkeiten in der Weltwirtschaft sowie ihre entwicklungspolitischen Folgen (z. B. Elsenhans 1984; Senghaas 1983). Arbeiten liberal-institutionalistischer Prägung hinge-

gen sind vorwiegend der Frage gewidmet, wie internationale Märkte durch zwischenstaatliche Zusammenarbeit (internationale Regime) geöffnet sowie offen und stabil gehalten werden können (Keohane 1984; Oye 1992). Die Rückwirkungen offener Märkte auf die Handlungsmöglichkeiten von Staaten wurden zwar im Rahmen der Diskussion über den Einfluss multinationalaler Unternehmen in Entwicklungsländern und der Interdependenz-Debatte angesprochen (Jones 1995), die entsprechenden Arbeiten blieben jedoch weitgehend deskriptiv. Sie liefern kaum Antworten auf die hier interessierende Frage nach den Handlungskapazitäten von Staaten, die im Zentrum der Globalisierungsdebatte stehen.

Die IPÖ-Forschung der 1990er Jahre hat sich intensiver mit dem Ausmass, dem Charakter und den Konsequenzen der weltwirtschaftlichen Integration befasst. Im Gegensatz zu älteren Arbeiten stehen nun, wie in Kapitel 1 aufgezeigt, die Konsequenzen der wirtschaftlichen Globalisierung für die regulatorischen Handlungsmöglichkeiten von Staaten vermehrt im Zentrum des Interesses (Beisheim/Walter 1997; Hirst/Thompson 1996). In diesen Arbeiten lassen sich drei Thesen finden, die für unsere Fragestellung relevant sind.

Dominanz der Märkte: Die erste These besagt, dass sich das gesellschaftliche Modell der demokratisch verfassten Marktwirtschaft nach dem Ende des Kalten Krieges immer mehr ausbreiten werde. In der naivsten Form entspricht diese Aussage der Hypothese vom "Ende der Geschichte", wie sie von Francis Fukuyama 1989 in Anlehnung an Hegel vorgebracht wurde.

Mit Blick auf Weltsystemtheorien, die Dependenztheorie und neomarxistische Ansätze (Gill/Law 1988: 76–80; Cox 1996) liess sich dieser Behauptung eine zusätzliche These beifügen, nämlich dass bestimmte gesellschaftliche Institutionen, besonders aber marktorientierte Strukturen westlich-demokratischer Provenienz, eine dominierende Stellung erlangt haben, unter anderem auch mit Hilfe internationaler Organisationen wie der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds, der OECD, regionaler Entwicklungsbanken und anderer Akteure. Deshalb ist zu erwarten, dass bei regulatorischen Spannungsfeldern oder Konflikten in der Regel diejenigen Interessen obstiegen, die eine offene Weltwirtschaft beziehungsweise die wirtschaftliche Globalisierung favorisieren. Im Sinne Antonio Gramscis (Gill 1993) haben wir es hier mit hegemonialen Konglomeraten von Ideen und materiellen Bedingungen zu tun. Diese hegemonialen Strukturen verlaufen nicht entlang nationalstaatlicher Grenzen, sondern eher entlang den Interessen transnationaler sozialer Gruppen oder Klassen. Wenn Spannungsfelder zwischen politisch verfasster Liberalisierung der Weltmärkte einerseits und andererseits Regulierungsbemühungen in anderen Politikbereichen bestehen, sollten wir deshalb einen Deregulierungsdruck in den letzteren Bereichen erwarten.

Konvergenz: Aus einer zweiten Forschungsrichtung der IPÖ lässt sich die These ableiten, dass weltwirtschaftliche Integration zu Konvergenzbewegungen in verschiedensten Bereichen führt, beispielsweise bei Management- und

Finanzierungsstrukturen transnationaler Konzerne, der Privatisierung staatlicher Firmen, der Liberalisierung von Telekom- und Energiemärkten, der (De-)Regulierung der Finanzmärkte, der Wettbewerbspolitik oder im Umwelt- und Arbeitnehmerschutz.

Diese Hypothese kann auf zwei unterschiedlichen Argumentationen beruhen. Erstens haben Beobachter der Industriegesellschaft der Nachkriegszeit in den 1950er und 1960er Jahren behauptet, dass aufgrund der Modernisierung anfänglich verschiedene Gesellschaften ähnliche Entwicklungspfade durchlaufen (Bornschiefer 1988). Der Motor dieser Konvergenz sei die Technologie. Diese erzeuge ähnliche Probleme für die Staaten sowie ähnliche Lösungsansätze (Kerr 1960; Berger/Dore 1996). Die zunehmende grenzüberschreitende Verflechtung der Wirtschaft bewirke die Diffusion von Technologie und verstärke damit den Trend der Angleichung. In den 1970er Jahren wurden diese Theorien des technologischen Determinismus stark angefochten, besonders diejenigen marxistischer Prägung. Die auf Länder, Industrien und Firmen konzentrierte vergleichende Forschung leistete dazu einen erheblichen Beitrag (Dore 1973).

Der zweite Argumentationsstrang fusst auf neofunktionalistischen Integrationstheorien, die zur Erklärung der europäischen Integration seit den 1950er Jahren entwickelt wurden (Michelmann/Soldatos 1994). Diese Theorien besagen, dass die Integration in eher "technischen" Bereichen, zum Beispiel dem Handels- und Finanzbereich, in "politische" Bereiche überschwappen werde (*spill-over-Effekte*). Daraus liess sich die These ableiten, dass die auf intensiver internationaler Zusammenarbeit beruhende Liberalisierung der Weltwirtschaft zur Konvergenz innerstaatlicher Institutionen oder der Harmonisierung verschiedenster innerstaatlicher Strukturen auf internationaler Ebene führt.

"Wettlauf nach unten": Drittens behaupten viele Protagonisten der Globalisierungsdebatte, dass die Integration der Weltwirtschaft zu steigendem regulatorischem Wettbewerb und zu marktformen Angleichungsprozessen auf allen politischen Ebenen führe. Diese Argumentation baut auf älteren, neoklassischen Wirtschaftstheorien auf. Diese besagen, dass sich die Produktionskosten durch den wirtschaftlichen Wettbewerb graduell angleichen. Damit verbunden ist eine Konvergenz der Produktivität und der Wirtschaftspolitiken der Einzelstaaten (Boyer 1996). In jüngster Zeit wurden diese Thesen durch den neuen Institutionalismus, die "neue Handelstheorie", die "endogene Wachstumstheorie" sowie die Resultate empirischer Analysen (vgl. Berger/Dore 1996: 5) stark angefochten. Nichtsdestotrotz findet sich in der Globalisierungs-Literatur sehr häufig die These, dass die Kapitalmobilität enorm gewachsen sei und dass diese vor allem im Bereich der Sozial- und Umweltpolitik zu einem "Wettlauf nach unten" führe. Staaten kämpfen zusehends um die immer mobileren Produktionsfaktoren, vor allem das Kapital, und reduzieren im verschärften Standortwettbewerb regulatorische Eingriffe aller Art

(Scharpf 1994: 10; Beck 1997). Die Liberalisierung der Weltmärkte untergrabe die regulatorischen Kapazitäten und Handlungsspielräume von Staaten.

Die erste These prognostiziert somit Konvergenz in Richtung eines bestimmten Gesellschaftsmodells, nämlich desjenigen der offenen Marktwirtschaft. Die zweite These sagt ebenfalls Konvergenz voraus, allerdings ohne die Stossrichtung, das heisst das Ausmass staatlicher Intervention in bestimmten Politikbereichen, zu benennen. Die dritte These schliesslich prognostiziert eine Konvergenz nach unten, das heisst einen Rückzug des Staates aus vielen gesellschaftlichen Bereichen.

Die Erklärungskraft der genannten Theorien in Bezug auf unsere Frage nach den Handlungskapazitäten des Staates unter Bedingungen weltwirtschaftlicher Integration ist sehr begrenzt. Ähnlich wie bei den traditionellen Meta-Theorien der IPÖ lassen sich auch hier nur sehr vage Hypothesen ableiten. Darüber hinaus prognostizieren diese Thesen lineare Effekte, die für alle Regulierungsbereiche, in denen regulatorische Spannungsfelder bestehen, mit gleicher Stärke in die gleiche Richtung gehen. Diese grundlegende Annahme deckt sich nicht mit der Realität, in der wir, wie oben angesprochen, bisweilen Tendenzen der Deregulierung, Re-regulierung, Konvergenz oder Divergenz beobachten.

Einige Autoren haben diese Forschungslücke erkannt, so zum Beispiel Susan Strange (1996). Sie behauptet, dass "wer oder was für die Änderungen verantwortlich sei" und "wer was bekomme" in der Weltwirtschaft durch drei interagierende Kräfte bestimmt sei: Technologie, Märkte und Politik.

Nur das Dreiecksmodell von Markt, Technologie und Politik kann Veränderungen [...] in internationalen Organisationen, der auf den Binnenmarkt bezogenen Innenpolitik und dem Wettbewerb zwischen Firmen im Markt erklären. (Strange 1996: 187)

Sie behauptet auch, dass ihr Modell die für uns zentrale Frage erkläre:

Das Dreiecksmodell trägt im Weiteren dem erheblichen Unterschied zwischen Wirtschaftssektoren in Bezug auf die Beschaffenheit von Autorität und dem Ausmass der Intervention in das Spiel der Marktkräfte Rechnung. (Strange 1996: 187)

Aufgrund der sehr breit angelegten Analyse und eines Erklärungsmodells mit nur vage definierten Variablen und Hypothesen kann die Untersuchung von Susan Strange keine präzisen Antworten auf die von uns hier verfolgten Fragen liefern. Der Wert von Stranges Arbeit liegt deshalb vor allem darin, dass interessante Fragen gestellt, einige empirische Beispiele geliefert werden und darauf hingewiesen wird, dass zukünftige Untersuchungen das Beziehungsgeflecht zwischen Staaten und Firmen oder Märkten stärker zu berücksichtigen hätten.

Gefragt sind offensichtlich Theorien, die präzisere Aussagen darüber machen, wann sich welche Staaten aus welchen gesellschaftlichen Bereichen zurückziehen und wann und wo sie stärker intervenieren. Im Zentrum solcher Theorien sollten die Beziehungen zwischen Staaten (und anderen regulatorisch

tätigen Akteuren), Märkten, Firmen sowie anderen innerstaatlichen oder transnationalen Interessengruppen stehen. Ausgehend von Theorien kollektiven Handelns (Olson 1965; Sandler 1992) formuliere ich im folgenden Teil des Kapitels eine solche Theorie, die als "positive Theorie der Regulierung" bezeichnet werden kann.

3.4. Positive Theorien der Regulierung

Die meisten wirtschaftswissenschaftlichen Theorien der Regulierung sind normativer Natur, das heisst sie versuchen, optimale Formen und Ebenen der Regulierung für spezifische gesellschaftliche Probleme zu identifizieren – optimal in Bezug auf die Wohlfahrtseffekte der Allokation von Risiken, Produktionsfaktoren usw. Die "positive" Frage, wann und weshalb welche Form der Regulierung in der Praxis zustande kommt, wird hingegen viel seltener bearbeitet (vgl. Baron 1995). Die für unsere Forschungsfrage relevantesten politökonomischen Erklärungen gehen auf Mancur Olson (1965), George Stigler (1971), Sam Peltzman (1976), Gary Becker (1983) und andere Autoren zurück.

Diesen "positiven" Theorien ist gemeinsam, dass sie nicht vom Modell eines wohlfahrtsmaximierenden Regulierers ausgehen, der ein Marktversagen zu korrigieren hat. Ähnlich wie ältere Versionen des neoliberalen Institutionalismus in der Theorie der Internationalen Beziehungen (Keohane 1984) gingen die älteren Regulierungstheorien davon aus, dass Marktversagen aufgrund monopolistischer oder oligopolistischer Strukturen, externer Kosten oder externen Nutzen, oder Informationsasymmetrien eine Nachfrage nach Regulierung erzeugt. Diese Nachfrage wiederum hat praktisch kostenlos ein Angebot an neuen Institutionen zur Folge. Mit den Worten von Sam Peltzman (1989):

Die Existenz von Marktversagen reicht aus, um eine Nachfrage nach Regulierung hervorzurufen, [...] in einer grob geschichteten Umkehrung des Say'schen Gesetzes wird diese Nachfrage durch den politischen Prozess kostenlos befriedigt.

Bei genauerer Betrachtung gerieten diese funktionalistischen Annahmen in zunehmenden Widerspruch mit den empirischen Informationen. Thomas Oatley und Robert Nabors (1998: 37) kamen zu folgendem Schluss:

Die empirische Information zeigte, dass Regulierung, anstatt Marktversagen zu eliminieren, vielmehr solches in Märkten entstehen liess, in denen zuvor kein Marktversagen existierte. In Märkten wiederum, welche durch Marktversagen betroffen waren, schaffte es die Regulierung nicht, dieses zu beseitigen. [...] Regulierung diente eher zur Umverteilung von Wohlstand, anstatt dass sie diesen schuf.

Als Folge dieser sicher überzogenen Kritik basieren positive Theorien der Regulierung seit den 1980er Jahren meist auf der traditionellen Annahme der *Public-Choice-Theorie*: Dass Politiker oder Regulierer nicht die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt zu maximieren trachten, sondern die Wahrscheinlichkeit ihrer Wiederwahl, die Absicherung ihrer Stellung, das Budget ihrer Institution oder einen anderweitigen Nutzen (Frey/Kirchgässner 1994). Für meine Untersuchung bedeutet dies, dass ich nicht vom Modell der Regulierung als Korrektur eines Marktversagens (auf nationaler oder internationaler Ebene) ausgehe, sondern das Augenmerk vor allem auf Interessen- und Machtstrukturen und damit auch stärker auf innenpolitische Prozesse richte, wenn es die oben identifizierten Politikergebnisse zu erklären gilt. Damit verbunden ist auch die Annahme, dass Regulierung keine allseitigen Gewinne abwerfen muss, um realisiert zu werden. Sie kann in Extremsituationen rein distributiven Charakter haben (Oatley/Nabors 1998). Im Folgenden diskutiere ich den Stand der Forschung und entwickle anschließend fünf Hypothesen zur Erklärung von Deregulierungs-, Re-regulierungs-, Konvergenz- und Divergenzprozessen.

3.4.1. *California- und Delaware-Effekte und ihre Erklärung*

Grundsätzlich kann man davon ausgehen, dass die Beschaffenheit der von regulatorischen Massnahmen betroffenen oder anvisierten gesellschaftlichen Aktivitäten sowie die relevanten Interessen und Machtverhältnisse einen Einfluss darauf haben, ob regulatorische Spannungsfelder in einer offenen Weltwirtschaft zu Deregulierung, Re-regulierung, Konvergenz oder Divergenz führen. David Vogel (1995) hat als einer der ersten Autoren aufzuzeigen versucht, dass regulatorische Spannungsfelder im Umwelt- und Konsumentenschutz im Zuge weltwirtschaftlicher Liberalisierungsprozesse verschiedene Politikergebnisse zur Folge haben können. Manchmal tritt ein Ergebnis ein, das Vogel als California-Effekt bezeichnet. Dieser Effekt ist gleichzusetzen mit einer Konvergenz nach oben (vgl. Feld links unten in Abb. 1). In anderen Fällen hingegen entsteht ein Delaware-Effekt – ein regulatorischer Wettbewerb setzt ein und führt zu einer allgemeinen Deregulierung (Feld rechts unten in Abb. 1). Der Begriff California-Effekt stammt daher, dass der betreffende US-Bundesstaat als erster unilateral strengere Abgasnormen für Automobile einführt und nach und nach die anderen US-Bundesstaaten mit "nach oben" zu ziehen vermochte. Der US-Bundesstaat Delaware hingegen deregulierte unilateral im Bereich des *corporate chartering*. Dies führte zu einem landesweiten Abbau des Schutzes von Aktionären, Angestellten und anderen Akteuren.

David Vogel (1995), Miles Kahler (1996) und andere Autoren gehen davon aus, dass der innerstaatliche Regulierungsbereich wie eine Zwiebel beschaffen ist: Internationale Bemühungen zur Liberalisierung der Weltmärkte (v. a. im Handels- und Finanzbereich) haben zuerst zur mengenmässigen

Senkung oder Beseitigung von Zöllen und Importbeschränkungen sowie zur Verringerung oder Aufhebung von Restriktionen im internationalen Kapitalverkehr geführt. Diese Bemühungen stossen nun immer wieder auf neue innerstaatliche Institutionen, die nach Ansicht vieler Ökonomen wettbewerbserzerrend wirken beziehungsweise internationale Transaktionen behindern. Hier liegen die weiter oben angesprochenen regulatorischen Spannungsfelder zwischen der durch internationale Regime gesteuerten Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren einerseits und den regulatorischen Bemühungen der Staatenwelt in anderen Politikbereichen andererseits. Anhand vergleichender Fallstudien zu sechs Handelsabkommen und ihren Auswirkungen auf den Umwelt- und Konsumentenschutz kommt Vogel (1995) zum Schluss, dass die Prognose einer unweigerlichen Deregulierung in den mit der Wirtschaftsliberalisierung im Spannungsverhältnis stehenden Politikbereichen (in Vogels Buch sind dies Umwelt- und Konsumentenschutz) übertrieben sei.

[Die] gestiegene wirtschaftliche Interdependenz ist mit stärkeren und nicht schwächeren Konsumenten- und Umweltregulierungen einhergegangen. Im Gegensatz dazu droht der "Ökoprotektionismus" sowohl den freien Handel wie auch ironischerweise Fortschritte im Umwelt- und Konsumentenschutz. [...] Handel und Handelsabkommen sind Transmissionsriemen, über die Produzenten, Konsumenten- und Umweltgruppen die Regulierungspolitik ihrer Handelspartner beeinflussen können und wiederum durch diese beeinflusst werden. (Vogel 1995: X, 2)

Vogels Beitrag ist sehr induktiv ausgerichtet und erfasst ein breites Spektrum von Auswirkungen des Umwelt- und Konsumentenschutzes auf den internationalen Handel und umgekehrt. Der Preis für den hohen empirischen Sättigungsgrad der Analyse ist jedoch eine eher schwammige theoretische Argumentation in Bezug auf den California- und Delaware-Effekt. Seine wichtigste Erklärung ist die folgende:

Es existiert nichts Automatisches an diesem Prozess. Der Einfluss einer Handelsliberalisierung auf regulatorische Standards hängt in erster Linie von den Präferenzen der wohlhabenden mächtigen Staaten sowie vom Grad ihrer ökonomischen Integration untereinander und mit ihren Handelspartnern ab. (Vogel 1995: 5)

Vor allem die USA, insbesondere Kalifornien, und Deutschland dienen immer wieder als Beispiele für Akteure, die das Politikergebnis in die eine oder andere Richtung beeinflussen können. Weiter argumentiert Vogel:

Je stärker das Engagement der Nationen bei der Koordination ihrer Regulierungspolitiken ist, desto stärker ist der California-Effekt. Ebenso gilt: Je schwächer die Institutionen sind, die auf regionalen oder internationalen Abkommen beruhen, desto schwächer ist der California-Effekt. (Vogel 1995: 8)

Diese Argumentation weist ähnliche Schwächen auf wie der weiter oben diskutierte Realismus – der Machtbegriff bleibt unklar. In der Realität setzen sich die vermeintlich mächtigen Staaten mit ihren Forderungen öfters nicht

durch. Das Scheitern deutscher Bemühungen um eine EU-weite Harmonisierung der Quellensteuern auf durchschnittlich höherem Niveau ist ein Beispiel (vgl. Kap. 5). Gleichermassen ist beobachtbar, dass eine Konvergenz nach oben (California-Effekt) auch bei schwachen institutionellen Rahmenbedingungen zustande kommen kann. Beispiele dafür sind die im Rahmen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich ausgehandelten, rechtlich nicht bindenden, aber zumindest bis Mitte der 1990er Jahre erfolgreichen Kapitalstandards für Banken, sowie die auf dem Niveau stärkerer staatlicher Intervention konvergierenden Exportkontrollstandards der Australiengruppe.

Ein zusätzliches Problem besteht darin, dass unklar ist, inwiefern Vogels Argumente auf Politikbereiche ausserhalb des Umwelt- und Konsumentenschutzes anwendbar sind. Weiter unten postuliere ich zum Beispiel, dass bei einer Verallgemeinerung von Vogels Argumenten die Einkommenselastizität und die sogenannte Aggregationstechnologie bei den entsprechenden kollektiven Regulierungsbemühungen berücksichtigt werden müssen. Was Ersteres betrifft, so wächst mit steigendem Einkommen oft auch die Nachfrage nach Umwelt- und Konsumentenschutz. In anderen Politikbereichen, beispielsweise der Regulierung transnationaler Unternehmen, ist dies nicht unbedingt der Fall. Bei der Aggregationstechnologie geht es darum, welche Zahl von Staaten in der Lage ist, eine kollektive Regulierung zu bewerkstelligen oder zu erleichtern beziehungsweise zu verhindern oder zu erschweren. Diese Zahl kann je nach Politikbereich stark variieren.

3.5. Hypothesen

Ausgehend von Arbeiten von David Vogel (1995), Kenneth Oye und Dale Murphy (1994), Kenneth Oye und James Maxwell (1995), Dale Murphy und Kenneth Oye (1998), Thomas Bernauer und Dieter Ruloff (1999a) und anderen Autoren³ entwerfe ich in diesem Teil des Kapitels fünf Hypothesen zur Erklärung von Deregulierungs- und Re-regulierungs- beziehungsweise Konvergenz- und Divergenztrends. Diese Hypothesen beruhen weitgehend auf Theorien kollektiven Handelns, welche wiederum auf der Annahme nutzenmaximierender Akteure (Theorien rationalen Handelns) beruhen.

Bei Theorien kollektiven Handelns richtet sich die Aufmerksamkeit auf die Möglichkeiten der Bereitstellung kollektiver Güter. In den folgenden Fallstudien sind diese kollektiven Güter unterschiedlicher Natur. Sie können anhand des durchschnittlichen Grades staatlicher Intervention in den einzelnen Ländern (das durchschnittliche, nichtkooperative Regulierungsniveau inner-

halb einer bestimmten Staatengruppe) oder auch durch den Erfolgsgrad internationaler Regulierungsbemühungen erfasst werden. Im Bereich der Besteuerung von Kapitalerträgen (vgl. Kap. 5) beispielsweise besteht das kollektive Gut in der Erhaltung der durchschnittlichen Steuereinnahmen der einzelnen Staaten sowie des zuströmenden Kapitals. Das kollektive Gut ist auch in Form des Erfolgsgrades internationaler Harmonisierungsversuche messbar. Bei der Regulierung internationaler Harmonisierungsversuche messbar. Bei Erhaltung der Solvenz der betreffenden Banken kann das kollektive Gut als Erhaltung der Solvenz der betreffenden Banken bezeichnet werden. In empirischen Fallstudien kann dieses Gut beispielsweise anhand der durchschnittlichen Kapitalausstattung der Banken erfasst werden.

Ich verbinde mit den kollektiven Gütern, die in diesem Buch zur Sprache kommen, keine normativen Assoziationen. Eine internationale Steuerharmonisierung auf höherem Niveau mag von manchen, die den Steuerwettbewerb als wirtschaftlich sinnvoll erachten, für schädlich gehalten werden (sie wird dementsprechend oft als "Steuerkartell" bezeichnet). Andere wiederum mögen darin ein legitimes Mittel zur Rettung des Wohlfahrtsstaates sehen. Mich interessieren diese Argumente sowie der Nutzen und die Kosten, die für die einzelnen Akteure aus dem kollektiven Gut resultieren, nur insofern, als sie zur Erklärung der beobachteten Politikergebnisse beitragen. Ein kollektives Gut wird also keinesfalls automatisch mit einem positiven Inhalt in Verbindung gebracht.

Von besonderem Interesse sind Fälle, in denen die Mehrheit von Staaten innerhalb einer bestimmten Staatengruppe eine Re-regulierung anstrebt. Solche Re-regulierungsversuche, besonders wenn sie auf internationaler Ebene erfolgen, deuten darauf hin, dass Staaten ihnen tatsächlich oder vermeintlich verloren gehende Handlungskapazitäten wiederzugewinnen versuchen. Wenn es Staaten in solchen Situationen gelingt, das Steuer heranzureissen und eine Re-regulierung zu bewerkstelligen, deutet dies auf intakte (kollektive) staatliche Handlungskapazitäten hin. Diese Betrachtungsweise impliziert, dass Deregulierungsprozesse, in denen ein allseitig klar erkennbares Eigeninteresse staatlicher Akteure an der Deregulierung im Vordergrund steht, aus dem Blickwinkel der Fragestellung in diesem Buch weniger interessieren. Bei der Auswahl der zu untersuchenden Fälle komme ich auf diesen Punkt zurück.

Die zentralen Erklärungsvariablen der folgenden Hypothesen erfassen die Beschaffenheit der zu produzierenden kollektiven Güter und die Bedingungen, unter denen diese Güter produziert oder nicht produziert werden. Im Gegensatz zu den traditionellen Theorien der Internationalen Beziehungen interessieren in diesem Zusammenhang nicht nur die Beziehungen zwischen Staaten, sondern auch diejenigen zwischen regulierenden Behörden, Firmen und anderen relevanten Akteuren. In Anlehnung an Albert Hirschman (1970) und Dale Murphy und Kenneth Oye (1998) nehme ich an, dass Firmen jeweils drei Handlungsoptionen haben. Firmen können ihre Produktion ins Ausland verlagern (*exit*). Sie können durch Lobbying, Informationskampagnen, juristische

3 Zum Beispiel Yandle 1983; Bennett 1991; Hirschman 1970; Wilson 1980; Noll 1989; Laffont/Tirole 1991; Oye/Bernauer/Schubert 1997; Oatley/Nabors 1998.

Schritte und andere Mittel versuchen, das nationale und internationale regulatorische Umfeld zu ihren Gunsten zu gestalten (*voice*). Oder sie können das akzeptieren, was ihnen der Staat vorschreibt (*loyalty*). Firmen streben nach einer Vermehrung ihres Wertes (sei es im Sinne des Firmengewinnes, des Shareholder Value, des Umsatzes oder sonst eines Kriteriums). Sie stehen in Konkurrenz mit anderen Firmen im In- und Ausland, wobei es zwischen Firmen, welche auf dem Binnenmarkt mit Importen aus dem Ausland konkurrieren, und Firmen, welche bei ihren Exporten ins Ausland mit Firmen im Ausland konkurrieren, zu unterscheiden gilt. Regierungen ihrerseits können unilateral regulatorische Eingriffe abbauen, um die Produktionskosten von Firmen im betreffenden Land zu senken (Deregulierung). Sie können unilateral Regulierungen neu einführen, um einheimische Firmen vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen (Protektionismus). Schliesslich können sie andere Staaten dazu anhalten oder zwingen, in einem bestimmten Bereich ebenfalls regulierend einzugreifen (Einfluss), um so eine Konvergenz auf dem Niveau stärkerer oder schwächerer staatlicher Intervention zu erzielen.

Die erste der im Folgenden formulierten Hypothesen beleuchtet das Ziel staatlicher Eingriffe und die Beschaffenheit der entsprechenden Massnahmen. Bei dieser Hypothese wird zwischen regulatorischen Interventionen, die sich auf Produkte richten, und solchen, die auf Produktionsprozesse ausgerichtet sind unterschieden. Die zweite und dritte Hypothese erfassen die Marktstrukturen im gegebenen Regulierungsbereich und deren Einflüsse auf die hier interessierenden Politikergebnisse. Die vierte Hypothese erklärt Politikergebnisse durch die Verteilung der Kosten und des Nutzens regulatorischer Eingriffe. Die fünfte Hypothese gilt der "Aggregationstechnologie", das heisst der Zahl der Akteure, die notwendig ist, um kollektive Güter unter bestimmten Bedingungen zu produzieren; oder anders gesagt, der Möglichkeit, dass Trittbrettfahrer beziehungsweise nichtkooperierende Akteure eine Deregulierung herbeiführen können.

Zwischen den fünf Hypothesen bestehen gewisse Querverbindungen. Bisweilen überlappen oder gleichen sich die dahinter stehenden kausalen Argumente, oder eine Hypothese konzentriert sich auf einen Teilaspekt einer anderen Hypothese. Prinzipiell liessen sich somit die fünf Hypothesen zu einem einzigen theoretischen Erklärungsmodell zusammenfügen. Dieses wäre allerdings so komplex, dass die Verständlichkeit der Argumentation besonders auch im empirischen Teil (Kap. 4–6) darunter leiden würde. Ich entwickle deshalb die fünf Hypothesen einzeln, weise aber immer wieder auf Querverbindungen hin. Zusätzlich fasse ich am Ende des Abschnitts die Hypothesen in einem vereinfachten zweidimensionalen Schema zusammen. Aus diesem wird ersichtlich, bei welchen Werten der erklärenden Variablen das Politikergebnis in Richtung Deregulierung (Rückzug des Staates aus dem betreffenden gesellschaftlichen Bereich) oder in Richtung Re-regulierung (stärkere Intervention des Staates) tendiert.

3.5.1. Hypothese 1: Produkt- versus Prozessregeln

Regulatorische Interventionen des Staates können grundsätzlich auf zwei Ziele ausgerichtet sein. Erstens können sie den Verkauf, den Konsum oder die Entsorgung von Produkten regulieren. Dabei wird die Beschaffenheit dieser Produkte reguliert. Zum Beispiel: Automobile ab einem bestimmten Baujahr müssen Katalysatoren aufweisen; Nahrungsmittel dürfen keine genmanipulierten Organismen beinhalten; bestimmte Medikamente unterliegen einer Bewilligungspflicht. Mich interessieren hier vor allem Produkte, die international handelbar sind, da sich daraus ein Zusammenhang mit der weltwirtschaftlichen Integration ergibt. Zweitens kann der Staat vorschreiben, wie bestimmte Produkte hergestellt werden müssen, oder er kann gewisse Produktionsprozesse verbieten. Zum Beispiel: Firmen müssen ihre Gewinne versteuern; Kinderarbeit ist verboten; Abwasser von Firmen darf bestimmte Grenzwerte nicht überschreiten. Im Unterschied zu Produktregeln, in denen die Qualität der Produkte durch eine Regulierung direkt verändert wird, haben Prozessregeln höchstens indirekte Auswirkungen auf die Qualität von Produkten – man sieht ein Produkt nicht an, ob es von Kindern, mittels schmutziger oder sauberer Technologie oder von stark oder schwach besteuerten Firmen hergestellt wurde.⁴

Hypothese 1 besagt, dass die Beschaffenheit staatlicher Regulierungsversuche im soeben definierten Sinne einen Einfluss darauf hat, wie stark regulatorische Eingriffe des Staates unter Bedingungen eines hohen Grades an weltwirtschaftlicher Integration ausfallen. Diese Hypothese erklärt somit vor allem das Ausmass staatlicher Intervention und weniger von Konvergenz- oder Divergenzbewegungen. Wichtig in diesem Kontext ist die Unterscheidung der Interessen von importkonkurrierenden und exportorientierten Wirtschaftszweigen sowie von Produzenten und Konsumenten.

Die Hypothese besteht aus zwei Teilbehauptungen, die von einem Status quo (vgl. Abb. 1) ausgehen, in dem Staaten unterschiedliche Regulierungen in einem bestimmten Bereich aufweisen:

a) Wenn Länder unterschiedliche Regulierungen in Bezug auf Produktionsprozesse, die international handelbare Güter betreffen, aufweisen, sinkt unter Be-

4 Die Entstehung dieser Hypothese geht auf die Unterscheidung von Produkte- und Prozessregulierungen im GATT zurück. Im GATT respektive der WTO ist diese Unterscheidung von Produkte- und Prozessregeln insofern von grosser Bedeutung, als Einfuhrbeschränkungen nur aufgrund der Qualität von Produkten erlaubt sind, und dies nur, wenn diese Beschränkungen Importeure gegenüber einheimischen Gütern nicht diskriminieren. Importrestriktionen aufgrund von Produktionsprozessen sind (mit ganz wenigen Ausnahmen, z. B. Sklavenarbeit) nicht zulässig. Die Unterscheidung von Produkte- und Prozessregeln wurde im Lauf der Jahre durch das GATT respektive die WTO ausdifferenziert (vgl. Senti 1999). Erste Ansätze, diese Unterscheidung auch zur Erklärung von Regulierungsprozessen zu nutzen, finden sich in Vogel 1995, Murphy 1995 und Scharpf 1995.

dingung einer offenen Weltwirtschaft die durchschnittliche Intensität staatlicher Intervention.

Eine internationale Konvergenz regulatorischer Massnahmen (besonders deren Intensität) kommt, wenn überhaupt, nur auf tieferem Niveau zustande. Das heisst das Politikergebnis tendiert in Richtung Deregulierung und schwankt zwischen Konvergenz und Divergenz, liegt also in einem der beiden Felder auf der rechten Seite von Abbildung 1.

(b) Wenn Länder unterschiedliche Regulierungen in Bezug auf Produkte aufweisen, führt dies unter Bedingung einer offenen Weltwirtschaft tendenziell zu einer stärkeren Intensität staatlicher Intervention, das heisst zu einer Re-regulierung.

Das Politikergebnis tendiert somit in Richtung stärkerer staatlicher Intervention und schwankt zwischen regulatorischer Konvergenz und Divergenz und liegt somit in einem der beiden Felder auf der linken Seite von Abbildung 1.

Diese gegensätzlichen Prognosen bezüglich der Konsequenzen regulatorischer Unterschiede in einer offenen Weltwirtschaft beruhen auf zwei Überlegungen. Erstens führen starke und prozessorientierte staatliche Interventionen eher zu einem "deregulatorischen Wettbewerb"⁵, weil sie die Produktionskosten der betroffenen Akteure erhöhen und oft zu einer Interessenkoalition von importkonkurrierenden und exportorientierten Produzenten und der Arbeitnehmer führen.

Die Interessenlage der exportorientierten Wirtschaftszweige ist die, dass ihnen aus einer unilateralen Belastung mit Prozessregeln gegenüber der ausländischen Konkurrenz auf den internationalen Märkten Nachteile erwachsen. Diese Nachteile können nur abgebaut werden, indem eine internationale Harmonisierung auf dem Niveau der interventionstoleranteren Staaten zustande kommt, damit alle Produzenten mit "gleich langen Spiessen kämpfen"; oder indem der Staat und alle Zielländer für Exporte dieses Staates Kompensationszölle auf Importen aus Ländern mit tieferer Regulierungsintensität erheben. Solange solche Zölle, die sich auf Produktionsprozesse richten, von der WTO nicht erlaubt sind (von einer internationalen Koordinierung dieser Zölle ganz abgesehen) und eine internationale Harmonisierung der Prozessstandards nach oben nicht zustande kommt oder schwierig scheint, werden exportorientierte Unternehmen und ihre Angestellten eine Deregulierung fordern oder zumindest eine unilaterale Erhöhung der Regulierungsintensität ablehnen.

Dass sich importkonkurrierende Produzenten und ihre Angestellten dieser Koalition anschliessen, basiert auf einer zusätzlichen Annahme. Importkonkurrierende Unternehmer und ihre Angestellten könnten in einigen Fällen an einer unilateralen Regulierung von Produktionsprozessen interessiert sein, um

so ihre einheimischen Märkte vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. So könnte beispielsweise ein Verbot des Importes von Stahl, der in die Umwelt verschmutzenden Werken (wie auch immer definiert) hergestellt wurde, nur darauf ausgerichtet sein, die marode einheimische Stahlindustrie zu schützen. Allerdings erlauben die GATT/WTO-Regeln mit ganz wenigen Ausnahmen keine auf Produktionsprozesse ausgerichteten Importbeschränkungen (auf Produkte bezogene, nichtdiskriminierende, Beschränkungen sind hingegen erlaubt). Da diese institutionelle Rahmenbedingung den Regulierungsmöglichkeiten der meisten Staaten Grenzen setzt, erachten importkonkurrierende Akteure die Deregulierung als die eher praktikable Handlungsoption.

Solange keine internationale Harmonisierung von Prozessstandards auf dem (höheren) Niveau des eigenen Staates oder eine internationale Koordination entsprechender Kompensationszölle möglich ist, wird eine breite Koalition von exportorientierten und importkonkurrierenden Produzenten und ihren Angestellten eine Senkung der Regulierungsintensität im eigenen Land fordern oder zumindest die Verstärkung staatlicher Intervention im Heimatstaat ablehnen. Wir erwarten deshalb, dass das nicht-kooperative internationale Ergebnis bei Prozessstandards, die den Produzenten signifikante Kosten verursachen, in Richtung Konvergenz nach unten tendiert.

Weshalb tendiert das Politikergebnis bei Produktstandards eher in die umgekehrte Richtung, das heisst hin zu stärkerer staatlicher Intervention? Der Hauptgrund liegt darin, dass einzelstaatliche Regulierungen in Bezug auf den Verkauf, den Konsum oder die Entsorgung von Produkten (Produktstandards) dazu verwendet werden können, importkonkurrierende Wirtschaftszweige vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen. Gemäss WTO-Regeln sind Produktregulierungen nur zulässig, wenn sie Importeure gegenüber einheimischen Produzenten nicht diskriminieren. Protektionistisch motivierten, unilateralen Produktregeln sind somit Grenzen gesetzt. Andererseits gehen auch von erlaubten einseitigen Produktregulierungen oft Wirkungen aus, die nicht tarifären Handelshemmnissen entsprechen und inländische Produzenten bevorzugen. Beispielsweise müssen ausländische Produzenten, auch wenn keine explizite Diskriminierung vorliegt, ihre Produkte den inländischen Standards im Exportland anpassen, um den Zugang zum entsprechenden Markt zu erhalten. Unter Umständen reduziert dies die Skaleneffekte der ausländischen Produzenten und verteuert so ihre Produkte. In manchen Fällen kann ein ausländischer Produzent aus technischen Gründen seine Produkte nicht anpassen und wird so vom Markt desjenigen Staates verdrängt, der seine Produktstandards unilateral, aber nicht explizit diskriminatorisch verschärft. Auch wenn dies nicht der Fall ist, sind die Kosten für ausländische Produzenten oft höher als für inländische, da Letztere mehr Einfluss auf die Gestaltung regulatorischer Eingriffe im Inland haben und diese Eingriffe eher zu ihren Gunsten gestalten können. Zudem steigen mit unilateral verschärfter Regulierung für ausländische Unternehmen die Informations- und Transaktionskosten oft stärker an als

5 Vgl. Cary 1974; Winter 1977; Vogel 1995.

für die importkonkurrierenden Produzenten. Durch unilaterale Produktstandards können somit importkonkurrierende Produzenten ihre Wettbewerbsituation gegenüber den ausländischen Konkurrenten verbessern.

Die unilaterale Anhebung von Produktstandards in einem Land hat Auswirkungen auf die Nachfrage nach Produktstandards in anderen Ländern. Falls die durch das zuerst regulierende Land verursachten Handelshemmnisse nicht über internationale Zusammenarbeit (Harmonisierung in Richtung stärkerer oder schwächerer staatlicher Intervention) beseitigt werden können, haben Unternehmer und Arbeitnehmer in schwächer regulierten Staaten einen Anreiz, ihrerseits unilaterale Produktstandards zu verlangen, die sie ebenfalls vor der ausländischen Konkurrenz schützen. Dieses Wechselspiel kann zu einer allgemeinen Verschärfung von Produktstandards führen. Diese Standards bleiben jedoch heterogen (da ansonsten ja die protektionistische Wirkung entfallen würde) und reflektieren die Interessen der importkonkurrierenden Produzenten.

Bisweilen gehen Interessengruppen, die protektionistische Massnahmen anstreben, mit anderen gesellschaftlichen Interessengruppen, die aus völlig anderen Gründen die gleichen regulatorischen Mittel befürworten, eine Koalition ein, was die Aussichten auf eine Re-regulierung erhöht. So finden sich in Extremsituationen etwa konservative, binnenmarktorientierte Industrielle im gleichen Lager wie radikale Umweltschützer. In der angelsächsischen Literatur werden solche Koalitionen als "Prediger und Schmuggler" oder als "die Guten und die Gierigen" bezeichnet (vgl. Yandle 1983; Oye/Maxwell 1995).

3.5.2. Hypothese 2: Standortgebundenheit von Investitionen und Transaktionen

Während die erste Hypothese vor allem die Intensität staatlicher Eingriffe erklärt, trägt die zweite Hypothese mehr zur Erklärung der Stärke des Konvergenz-/Divergenzeffekts bei. Ihr wichtigstes Argument beruht auf dem Investitionsprofil von grossen Firmen, im Speziellen auf der Standortgebundenheit von Investitionen und Transaktionen (Williamson 1985; Murphy/Oye 1998).⁶ Unternehmen, die in mehreren Ländern tätig sind und dort jeweils längerfristige, standortgebundene Investitionen getätigt haben oder in Transaktionen längerfristiger Natur eingebunden sind (Direktinvestitionen, Bewirtschaftung von Märkten, etc.), neigen dazu international harmonisierte Regulierungen zu verlangen. Bei international harmonisierten Regulierungen können diese Firmen ihre Skaleneffekte besser ausspielen, indem sie die gleichen

6 In der angelsächsischen Literatur wird von *asset-specificity* gesprochen. "Assets sind dann spezifisch, wenn sie auf längerfristigen Investitionen beruhen, die auf spezifische Transaktionen hin angelegt sind, und die stark an Wert verlieren würden, wenn diese Transaktionen frühzeitig beendet würden." (Murphy/Oye 1998:6)

Produkte oder Produktionsprozesse in verschiedenen Ländern herstellen oder vertreiben beziehungsweise anwenden können. Auch sinken dadurch ihre Transaktionskosten.⁷

Umgekehrt werden sich Firmen, die stark binnenmarktorientiert sind und dort spezifische, standortgebundene Investitionen besitzen, gegen eine Konvergenz besonders von Produktregulierungen auf internationaler Ebene sträuben. Wie im Zusammenhang mit Hypothese 1 erwähnt, sind unilaterale Produktregulierungen ein Mittel, um sich vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen.

Firmen, deren Investitionen weniger bis gar nicht standortgebunden sind, können hingegen bei Bedarf ihre Investitionen an schwächer regulierte Standorte verlagern und sind deshalb weniger oder überhaupt nicht auf eine internationale Harmonisierung angewiesen. Diese Firmen werden eher eine unilaterale oder internationale Deregulierung fordern.

Somit erwarten wir unter der Bedingung einer offenen Weltwirtschaft in Bereichen, in denen Firmen mit internationalen und standortgebundenen Investitionen dominieren, eine stärkere regulatorische Konvergenz als in den beiden anderen Fällen (binnenmarktorientierte Firmen, nicht oder wenig standortgebundene Firmen).

Die Reichweite dieser Hypothese ist sehr begrenzt. Erstens bleibt offen, ob eine Konvergenz nach oben (Re-regulierung) oder unten (Deregulierung) stattfindet. Zweitens sind die erklärende und die zu erklärende Variable auf unterschiedlichen Analyseebenen angesiedelt (einzelne Firma, Firmengruppe oder Industriezweig; kollektives Ergebnis in einem Regulierungsbereich auf internationaler Ebene). Drittens ist unklar, ob und wie sich die Nachfrage nach internationaler Konvergenz oder das Gegenteil davon in ein Angebot an Re-regulierung oder Deregulierung umsetzt. Die zweite Hypothese muss deshalb zusammen mit einer dritten Hypothese kombiniert werden, welche sich auf die Marktstrukturen bezieht.

3.5.3. Hypothese 3: Marktstrukturen

Welche Firmeninteressen in spezifischen Bereichen dominieren und welches Politikergebnis zustande kommt, hängt wesentlich von den Marktstrukturen und den damit verbundenen Machtverhältnissen ab. Diese Annahme zieht sich wie ein roter Faden durch die Literatur zur Politischen Ökonomie und zu positiven Theorien der Regulierung im Speziellen (Olson 1965; Yandle 1983;

7 Ein Vorläufer dieser Hypothese findet sich in Murphy (1995). Vogel (1995) argumentiert, dass MNU internationale Konvergenzen begünstigen, berücksichtigt aber dabei die Spezifität von Investitionen nicht.

Laffont/Tirole 1991; Stigler 1971). Sie entspricht auch einer gängigen These des (Neo-)Realismus und neoliberalen Institutionalismus. Als Einzelhypothese ist sie wenig aussagekräftig, sondern dient dazu, Hypothesen 1 und 2 und 4 zu ergänzen. Aus dieser Annahme leiten wir ab, dass

unter Bedingungen einer offenen Weltwirtschaft dominante und etablierte Firmen in Märkten mit hohem Konzentrationsgrad eher in der Lage sind, das regulatorische Umfeld nach ihren Vorstellungen zu beeinflussen.

So sind von Regulierungsprozessen betroffene Firmen unter oligopolistischen oder gar monopolistischen Bedingungen eher in der Lage, Kosten einer Regulierung zu tragen, aber auch Entscheidungsträger durch Lobbying, Informationskampagnen, Werbung, Gerichtsprozesse usw. in der gewünschten Richtung zu beeinflussen. Sie versuchen oft erfolgreich, ihr regulatorisches Umfeld vor allem dahingehend zu gestalten, dass ihre Marktanteile und Gewinne gleich bleiben oder steigen. Wie sich diese Hypothese in Zusammenhang mit den anderen Hypothesen bringen lässt, diskutiere ich am Schluss der Ausführungen zu Hypothese 4 und nach der Besprechung von Hypothese 5.

3.5.4. Hypothese 4: Verteilung der Regulierungskosten und -nutzen

Die vierte Hypothese, welche in Teilen die Argumente von Hypothese 3 ausdifferenziert, erklärt, ähnlich wie Hypothese 1, vor allem die Intensität staatlicher Interventionen. Aus der Theorie kollektiven Handelns lässt sich ableiten, dass nicht nur die Höhe der Regulierungskosten und -nutzen, sondern auch deren Verteilung einen wesentlichen Einfluss auf Politikergebnisse hat. Abbildung 2 fasst die vierte Hypothese zusammen. Besonders interessant sind die in den Feldern links unten und rechts oben vermerkten Aussagen.

Abbildung 2: Kosten- und Nutzenverteilung und ihre Konsequenzen

| | | Regulierungskosten | |
|------------------------|----------------|--------------------|----------------|
| | | konzentriert | breit gestreut |
| Nutzen der Regulierung | konzentriert | Status quo | Re-regulierung |
| | breit gestreut | De-regulierung | Status quo |

Wenn die Kosten der Einführung neuer oder verschärfter staatlicher Regulierungen stark auf spezifische gesellschaftliche Gruppen oder Firmen konzentriert sind und der Nutzen breit gestreut ist, ist ein Scheitern des Regulierungsversuchs oder gar eine Deregulierung zu erwarten. Diese Hypothese geht auf Arbeiten von Mancur Olson (1965) zurück. Die kleine und somit besser organisierte Gruppe der Kostenträger wird sich gegen die neuen Regulierungen wehren, dies natürlich abhängig von den Kosten der Regulierung, von Budgetrestriktionen sowie anderen Faktoren, die das Einflusspotential der Opposition bestimmen (vgl. auch Hypothese 3). Die zahlenmässig grössere Gruppe der Gewinner einer Regulierung wird sich hingegen weniger gut organisieren und ihre Interessen durchsetzen können. Gemäss einer Standardhypothese der Theorie kollektiven Handelns sinkt die Wahrscheinlichkeit der Kooperation mit steigender Zahl der Akteure. Dies hat damit zu tun, dass nicht zuletzt aufgrund wachsender Heterogenität der Interessen und Informationsproblemen bei zunehmender Gruppengrösse die Transaktionskosten der Kooperation steigen und der auf den einzelnen Akteur entfallende Nutzen sinkt. Zudem verschärfen sich Trittbrettfahrer-Probleme.

Eine Anhebung regulatorischer Standards erfordert in dieser Situation oft die Kompensation der Kostenträger in irgendeiner Form. Die Umsetzung dieser Handlungsstrategie gestaltet sich in der Praxis jedoch vielfach schwierig, beispielsweise weil die grosse Gruppe der Gewinner wiederum Mühe hat, die Kompensation zu mobilisieren, oder weil Angst vor Präzedenzfällen besteht (vgl. Bernauer/Ruloff 1999b).

Das gegenteilige Politikergebnis – Re-regulierung – ist dann zu erwarten, wenn die Nutzen einer Regulierung konzentriert und die Kosten breit gestreut sind. Diese Konstellation wurde erstmals von George Stigler (1971) systematischer diskutiert. Aus den auch für die Olson-Situation relevanten Annahmen bezüglich Einfluss der Gruppengrösse auf die Kooperations-Chancen lässt sich ableiten, dass die kleine Gruppe der potenziellen Gewinner einer verstärkten staatlichen Intervention sich besser organisieren und die neue Regulierung unterstützen wird. Dies zumal die Gewinner dadurch auch einen direkten und auf wenige Akteure aufzuteilenden Nutzen erzielen können. Die breit gestreuten Kosten hingegen implizieren, dass der einzelne Verlierer nur gering belastet wird. Die Opposition wird sich zudem aufgrund der mit der Gruppengrösse zusammenhängenden Probleme (vgl. oben) bei den Entscheidungsträgern weniger Gehör verschaffen können.

Wenn man die Frage der Interessen von Konsumenten und Produzenten näher betrachtet, ergeben sich interessante Erweiterungen der obigen Hypothese. In manchen Fällen können die mit einer Regulierung verbundenen Kosten-Nutzen-Strukturen so beschaffen sein, dass sich für regulierende Akteure ein Dilemma ergibt. Ein solches Dilemma existiert, wenn aus bestimmten Gründen eine starke innerstaatliche Nachfrage nach einer Regulierung besteht, die für einheimische Produzenten kostspielig ist, jedoch einen breiten

Nutzienserkreis aufweist. Als Beispiel kann die Forderung von Umweltschutzverbänden nach einer unilateralen Reduktion von Luftschadstoffen in der Industrie dienen. Das Dilemma besteht darin, dass die Regulierer wiedergewählt werden müssen (bei Politikern) oder die öffentliche Unterstützung für ihre Behörde nicht verlieren wollen (v. a. beim Verwaltungsapparat), es aber unmöglich ist, beide Interessengruppen (Umweltschützer; Industrie) gleichzeitig zufriedenzustellen. In der amerikanischen Literatur (vgl. Peltzman 1976, 1989; Oatley/Nabors 1998) wird dieses Dilemma oft als eines von Politikern stilisiert, die gleichzeitig Stimmen (die meisten Wähler sind Konsumenten) und Wahlkampfspenden (in vielen Ländern zu grossen Teilen von Produzenten) maximieren möchten.

In dieser Dilemma-Situation ringen Produzenten und Konsumenten um Nutzen-Transfers, die aus verschiedenen Regulierungsoptionen hervorgehen. Die Politiker, oder Entscheidungsträger allgemein, versuchen einen *trade-off* zu bewerkstelligen, um beide Interessengruppen zu befriedigen. Gemäss Mancur Olson (1965) kommen die Politikergebnisse oft auf die Produzentenseite zu liegen, weil diese Gruppen kleiner und ihre Präferenzen homogener sind, wodurch auch der Nutzen konzentrierter ist (vgl. oben). Allerdings arbeiten Regulierer hier in einem eng gesetzten Rahmen, der durch Wählerpräferenzen bestimmt ist. Die Befriedigung der Interessen beider Seiten bleibt somit grundsätzlich schwierig.

In einer offenen Wirtschaft bietet sich nun eine neue Möglichkeit für Regulierer, dem beschriebenen Dilemma zu entkommen. Diese können in einem ersten Schritt den innerstaatlichen Produzenten die Kosten einer neuen Regulierung aufbürden und damit Konsumentenpräferenzen (im obigen Fall die Umweltschützer) befriedigen. Sie können dann in einem zweiten Schritt versuchen, ausländische Produzenten über internationale Regulierungsprozesse ebenfalls regulatorisch zu belasten und damit die Verluste der einheimischen Produzenten wenigstens indirekt zu kompensieren (vgl. Oatley/Nabors 1998), in jedem Fall aber Wettbewerbsnachteile einheimischer Produzenten gegenüber der ausländischen Konkurrenz abzubauen. Dieser Lösungsmechanismus kann zu einer Konvergenz von Regulierungen in Richtung stärkerer staatlicher Intervention führen. Eine wichtige Voraussetzung dabei ist jedoch, dass der zuerst re-regulierende Staat eine erhebliche Marktmacht besitzt und damit andere Staaten zur Verstärkung ihrer Regulierungsintensität bewegen kann. Es erstaunt deshalb nicht, dass die meisten Fälle dieser Art von Regulierungsprozessen von den USA oder Europa ausgehen (vgl. Kap. 4 und 6).

Spätestens an diesem Punkt sollte klar geworden sein, dass sich die Hypothesen 2–4 relativ einfach kombinieren lassen. Zum Beispiel ist im Falle einer Dominanz internationaler standortgebundener Investitionen, kombiniert mit einem stark konzentrierten Markt und konzentrierter Nutzen und breiten gestreuten Kosten, eine regulatorische Konvergenz nach oben zu erwarten. Nach den Ausführungen zu Hypothese 5 werde ich näher ausführen, bei wel-

chen Konstellationen der Erklärungsfaktoren welche Politikergebnisse zu erwarten sind.

3.5.5. Hypothese 5: Aggregationstechnologie

Die fünfte Hypothese befasst sich mit der "Aggregationstechnologie" (Sandler 1998). Dabei geht es um die Frage, wie viele und welche Staaten ihre regulatorischen Eingriffe koordinieren oder harmonisieren müssen, damit eine staatliche Intervention oder eine Verschärfung bestehender Regulierungen in einem bestimmten Politikbereich in einem oder mehr Staaten zustande kommt. Umgekehrt formuliert: Wie viele und welche Staaten müssen deregulieren, damit die Intensität der Regulierung in anderen Staaten ebenfalls fällt? In Beantwortung dieser Fragen erklärt Hypothese 5 vorwiegend die Intensität staatlicher Interventionen, teilweise aber auch Konvergenz- und Divergenztrends.

Hypothese 5 besitzt eine statische und eine dynamische Dimension. Die statische Variante identifiziert die Zahl der Akteure (und die Art der Akteure), die zu einem kollektiven Gut beitragen müssen, damit dieses zustande kommt. Beim kollektiven Gut kann es sich zum Beispiel um die Verschärfung von Kapitalvorschriften für Banken zur Vorbeugung gegen Systemkrisen im globalen Finanzbereich handeln oder um die Unterbindung des internationalen Handels mit bedrohten Arten. Die dynamische Variante konzentriert sich auf die Frage, ob mit steigender Zahl der kooperierenden, das heisst zum kollektiven Gut beitragenden Akteure der Anreiz zum Trittbrettfahren beziehungsweise Nicht-Kooperieren eher zu- oder eher abnimmt. Ersteres fördert die Deregulierung, Letzteres die Re-regulierung.

Statische Variante

Gemäss Mancur Olson (1965) beeinflusst die Grösse der k-Gruppe die uns interessierenden Politikergebnisse. Die k-Gruppe bezeichnet die Zahl derjenigen Länder, die, wenn sie als Kollektiv re-regulieren, von dieser Re-regulierung profitieren würden, unabhängig davon, was die anderen Länder tun. Je kleiner diese Gruppe ist, desto eher ist eine kollektive Zunahme der Intensität staatlicher Intervention möglich. Wenn zum Beispiel in einer Gruppe von zehn Staaten vier Staaten zur Auffassung gelangen, sie würden durch eine gemeinsame Re-regulierung zu viert einen Gewinn verbuchen, auch wenn die anderen sechs Staaten nicht mitmachen, kommt ein Re-regulierungsprozess eher in Gang – und ergreift vielleicht später auch die verbleibenden sechs Staaten –, als wenn diese "Pioniergruppe" (k-Gruppe) beispielsweise acht Staaten umfasst. Anhand der neueren Literatur zu Kollektivgütern lässt sich dieses Argument ausdifferenzieren.

Im einfachsten Fall haben wir es mit der Produktion rein öffentlicher Güter zu tun, das heisst mit Gütern, bei denen Nicht-Ausschliessbarkeit und

Nicht-Rivalität im Konsum besteht. Nicht-Ausschliessbarkeit bedeutet, dass kein Akteur, auch nicht Trittbrettfahrer, von der Nutzniessung des kollektiven Gutes ausgeschlossen werden kann. Nicht-Rivalität bedeutet, dass der Konsum des kollektiven Gutes durch einen Akteur die den anderen Akteuren zur Verfügung stehende Quantität oder Qualität dieses Gutes nicht verringert. Im Falle rein öffentlicher Güter folgt die Aggregationstechnologie folgendem Muster:

$$Q = \sum_{i=1}^n q_i$$

Die Bereitstellung des kollektiven Gutes (Q) ist gleichzusetzen mit der Summe der individuellen Beiträge von n Akteuren (q_i). Dabei ist der Beitrag jedes Akteurs ein perfekter Ersatz für den Beitrag eines beliebigen anderen Akteurs. Die Reduktion von CO₂-Emissionen zur Bekämpfung des Treibhauseffekts ist ein Beispiel. Wo auf der Welt solche Emissionen reduziert werden und von wem, ist unerheblich. Es spielt nur eine Rolle, wieviel CO₂ reduziert wird. Niemand kann vom Nutzen eines reduzierten Treibhauseffekts ausgeschlossen werden, und der Konsum dieses Nutzens durch einen Akteur schmälert den Nutzen der anderen Akteure nicht.⁸

Das Grundproblem, das hier der internationalen Kooperation oder Koordination im Wege steht (in unserem Fall einer Harmonisierung einzelstaatlicher regulatorischer Standards nach oben), entspricht dem des Gefangenendilemmas. Die dominante Strategie jedes Akteurs in diesem Dilemma, und somit auch das Nash-Gleichgewicht, sind nichtkooperativer Natur – in unserem Fall bedeutet dies Deregulierung oder ein Scheitern von Re-regulierungsversuchen. Gemäss dem "Neutralitätstheorem" (Sandler 1998) führt unter diesen Bedingungen auch eine Umverteilung des Einkommens bei gleichbleibender Gruppengrösse nicht zu einer Erhöhung der Produktion des öffentlichen Gutes. Besonders wenn die Mitarbeit einer grossen Zahl von Akteuren für das Zustandekommen des kollektiven Gutes nötig ist (grosse k-Gruppe), wird eine Re-regulierung kaum zustande kommen.

Die Überwindung der eben skizzierten Situation ist unter verschiedenen Bedingungen möglich. Erstens können nichtkooperierende Akteure bestraft beziehungsweise besteuert werden. Zweitens ist es möglich, durch Umverteilung des Einkommens die Zahl der kooperierenden Akteure und damit die Grösse der k-Gruppe zu beeinflussen. Drittens entspricht die Aggregationstechnologie oft nicht dem Modell der simplen Aufsummierung (vgl. oben). Viertens ist das kollektive Gut vielfach gemischt, das heisst das Aus-

8 Wenn man das Treibhausproblem allerdings im Sinne der Nutzung der Atmosphäre als natürlicher Ressource, das heisst eines *carbon sink*, betrachtet, muss die Problemstruktur als die einer *common pool resource* definiert werden, das heisst eines gemischten öffentlichen Gutes bei dem Nicht-Ausschliessbarkeit, aber Rivalität besteht.

schliessbarkeitsprinzip ist anwendbar. Schliesslich hilft auch eine Wiederholung der Interaktion (am besten ohne vorher definierte Zahl von Runden) kombiniert mit einer *tit-for-tat*-Strategie bei der Lösung von Kooperationsproblemen (Axelrod 1984).

In der Realität sind reine öffentliche Güter, die der oben beschriebenen Aggregationstechnologie unterliegen, eher selten. Aus den oben bezeichneten Situationen oder Strategien, welche die Produktion kollektiver Güter erleichtern, greife ich die folgende heraus, die mir besonders wichtig erscheint. Kosten und Nutzen einer Regulierung sind oft ungleich auf die einzelnen Akteure verteilt, und es kann auf bestimmte Akteure ein privater Nutzen variabler Grösse entfallen. Diese ungleiche Verteilung beruht oft auf "objektiven" Faktoren (z. B. der topographischen Lage bei einem Umweltproblem), ist aber vielfach auch durch Diskontraten und andere "subjektive" Attribute der Akteure beeinflusst (z. B. Risikoaversion, Tradition des Etatismus). Hypothese 4 bezeichnet eine spezielle Situation dieser Art. Diese Problematik wird in Theorien kollektiven Handelns häufig mit verschiedenen Formen der Aggregationstechnologie, im Besonderen mit der "gewichteten Aufsummierung" umschrieben. Diese hat folgende Form:

$$Q_i = \sum_{j=1}^n a_{ij}q_j$$

Q_i ist der Konsum des kollektiven Gutes durch Akteur i. q_j ist der Beitrag von Akteur j an das kollektive Gut. a_{ij} ist der Anteil des Beitrags von Akteur j, den Akteur i erhält. Für eine ganze Akteursgruppe entspricht die Aggregationstechnologie dann der folgenden Form:

$$Q = Aq$$

Q repräsentiert einen n x 1 Vektor (Q_1, \dots, Q_n). A ist die n x n Matrix von allen a_{ij} . q ist gleichzusetzen mit einem n x 1 Vektor (q_1, \dots, q_n) (vgl. Sandler 1998). In dieser Form lässt sich ein relativ einfacher Sachverhalt ausdrücken: Je grösser der Anteil an privatem Nutzen, der bei der Produktion des kollektiven Gutes anfällt, desto eher kommt dieses zustande.

Situationen dieser Form sind einer international koordinierten Re-regulierung, und damit auch einer Konvergenz nach oben, zugänglicher. So kann zum Beispiel eine Umverteilung von Ländern mit kleinen a_{ij} zu Ländern mit grossen a_{ij} oder eine Umverteilung zugunsten von Ländern mit grösserem privatem Nutzen die Produktion des kollektiven Gutes erhöhen. Darüber hinaus kommt es in der Realität öfters vor, dass einige Staaten auch bei unilateralem oder multilateralem Vorgehen einen Nettonutzen erzielen können. Hier lässt sich Mancur Olsons Argument mit den k-Gruppen zuordnen.

Für diese Untersuchung von Interesse sind auch zwei weitere Aggregationstechnologien: die des *weakest-* und *weaker-link* und die des *better-* und *better-shot*. Beim *weakest-link* determiniert der geringste Beitrag an das kollektive Gut das Gesamtergebnis. Dies lässt sich in der Form:

$$Q = \min\{q_1, \dots, q_n\}$$

ausdrücken. Bei einem perfekten internationalen Markt und vollständiger Kapitalmobilität könnte sich beispielsweise die fiskalische Belastung von Firmen auf dem Niveau der Niedrigsteuerländer angleichen. Das extrem mobile Kapital würde so lange in das Land mit der geringsten Steuerbelastung fließen, bis alle anderen Staaten ihre Steuern auch auf dieses Niveau gesenkt hätten. Ein anderes Beispiel: Wenn auch nur ein Staat einem proliferationswilligen Staat Nukleartechnologie liefert, kann er damit die Herstellung des kollektiven Gutes, der Nicht-Weiterverbreitung von Kernwaffen, das im Rahmen des 1968 abgeschlossenen Atomsperrvertrags 'produziert' wird, für alle in Frage stellen. Bei der *weaker-link*-Aggregation übt das Land mit dem geringsten Beitrag an das kollektive Gut den grössten Einfluss auf die Produktion des kollektiven Gutes aus, gefolgt vom Land mit dem zweitkleinsten Beitrag usw. Dies bedeutet, dass die k-Gruppe bei einer *weakest-link*-Technologie sehr gross ist: wenn alle Akteure wissen, dass ein einziger nichtkooperierender Akteur die Produktion des kollektiven Gutes zum Scheitern bringen kann, werden sie nur kooperieren, wenn alle mitmachen, die k-Gruppe also sehr gross ist. Bei der *weaker-link*-Technologie ist die Hürde etwas kleiner. Grundsätzlich ist jedoch bei *weakest-* und *weaker-link*-Situationen ein Scheitern von Re-regulierungsversuchen wahrscheinlich.

Die *better-* und *better-shot*-Aggregationstechnologie kehrt das obige Argument einfach um. Sie entspricht der Form

$$Q = \max\{q_1, \dots, q_n\}$$

Dasjenige Land, das am meisten zum kollektiven Gut beiträgt, determiniert das Ausmass der Produktion. Bei der *better-shot*-Technologie hat das Land mit dem grössten Beitrag den grössten Einfluss auf das Ergebnis, gefolgt vom Land mit dem zweitgrössten Beitrag usw. Bei *better-* oder *better-shot*-Situationen ist eine Re-regulierung wahrscheinlicher, weil die k-Gruppe recht klein bis sehr klein ist.

Aus diesen sehr abstrakten Zusammenhängen lassen sich Hypothesen ableiten, die erklären, wann eine Re-regulierung und wann eine Deregulierung wahrscheinlicher ist.

Wir erwarten in Bereichen mit hoher Mobilität der Produktionsfaktoren eher eine Deregulierung, weil die k-Gruppe unter diesen Bedingungen grösser und

die Kooperation zur Abwendung einer Deregulierung beziehungsweise zum Zweck einer Re-regulierung in grösseren Gruppen schwieriger ist.

Die relativ grosse k-Gruppe in diesem Fall stammt daher, dass bei hoher Mobilität der Produktionsfaktoren die Möglichkeiten von Firmen zum *exit* steigen. Das heisst es besteht eine *weaker-* oder im Extremfall gar *weakest-link*-Situation.

Diese deregulatorischen Effekte der Mobilität von Produktionsfaktoren können abgeschwächt oder aufgehoben werden, wenn in einer bestimmten Gruppe Akteure (Staaten oder auch grosse Firmen) existieren, die einen sehr grossen privaten Nutzen aus dem kollektiven Gut ziehen und/oder diese Staaten (Firmen) ein grosses Einkommen aufweisen.

Diese "neutralisierenden" Wirkungen sind vor allem bei "normalen" Gütern zu erwarten. Die Nachfrage nach solchen Gütern steigt mit dem Einkommen. Dies hat den Effekt, dass reiche Staaten verglichen mit ärmeren Staaten eher gewillt sind, diese Kollektivgüter bereitzustellen. Viele Formen des Umweltschutzes können als normales Gut betrachtet werden. Falls zusätzlich die Möglichkeiten der zu einem bestimmten Umweltschutzzweck regulierten Akteure zum *exit* (das heisst die Mobilität von Produktionsfaktoren) gering sind und ein privater Nutzen aus der Regulierung hervorgeht (im Extremfall nach dem Muster von Hypothese 4 – konzentrierter Nutzen, breitgestreute Kosten) ist die k-Gruppe relativ klein. Vor allem reiche Industriestaaten werden multilateral kooperieren und dann versuchen, andere Staaten nach Möglichkeit zur Kooperation zu bewegen. Eine internationale Vereinheitlichung der Besteuerung von Kapitalgewinnen (Steuerharmonisierung) hingegen ist kein normales Gut – einige der reichsten Staaten der Welt, zum Beispiel die Schweiz und Luxemburg, sind Gegner entsprechender Bestrebungen. Wenn wir annehmen, dass in diesem Bereich die Kapitalmobilität recht hoch ist und die regulierten Akteure wenig Interesse daran haben, mehr Steuern zu bezahlen, so ist eher ein Scheitern von Re-regulierungsversuchen oder gar eine Deregulierung zu erwarten. Diesen Beispielen gehe ich in Kapitel 5 und 6 im Detail nach.

Dynamische Variante

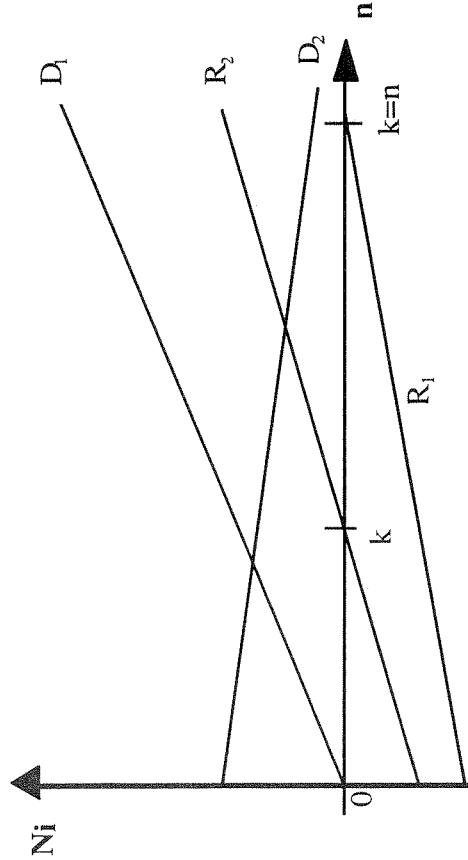
Aus einem breiten Spektrum von empirischen Untersuchungen, beispielsweise zu Handelssanktionen (Martin 1992) ist bekannt, dass Regulierungskosten und -nutzen nicht statisch sind, sondern sich mit der Grösse der teilnehmenden/betroffenen beziehungsweise nichtteilnehmenden/nichtbetroffenen Akteursgruppe für die einzelnen Akteure verändern. Mit anderen Worten: Der Nutzen eines bestimmten Akteurs ist abhängig von seinem eigenen Verhalten und vom Verhalten anderer Akteure. Die Re-regulierung oder Deregulierung durch einen Akteur oder eine Gruppe von Akteuren kann externe Effekte ha-

ben, die sich für andere Akteure positiv oder negativ auswirken. Diese dynamische Kosten- und Nutzenentwicklung und ihre Auswirkungen können je nach Regulierungsbereich sehr verschieden sein. Diese Zusammenhänge lassen sich in folgender Hypothese ausdrücken:

Wenn die Arbitragewinne (Nutzen des Trittbrettfahrers beziehungsweise Nutzen der Nicht-Kooperation) mit zunehmender Zahl der re-regulierenden Akteure steigen, so ist eine Deregulierung oder das Scheitern eines Re-regulierungsversuchs wahrscheinlicher als im umgekehrten Fall.

In Abbildung 3 wird diese Hypothese mit dem k-Gruppen-Argument kombiniert. In dieser Illustration des Arguments nehme ich stark vereinfacht an, dass Staaten nur die Wahl zwischen Re-regulierung und Deregulierung haben. Auf der vertikalen Achse wird der Nutzen des Akteurs i (N_i) angezeigt, auf der horizontalen Achse die Zahl der Akteure, die für den betreffenden Politikbereich relevant sind. Die Kurven D_1 und D_2 zeigen den Nutzen einer Deregulierung für Akteur i in zwei verschiedenen Politikbereichen. Die Kurven R_1 und R_2 zeigen den Nutzen einer Re-regulierung für den jeweils gleichen Akteur im jeweils gleichen Politikbereich.

Abbildung 3: Arbitragedynamik und k-Gruppen



Fall 1: in diesem Fall (D_1, R_1) steigt der Nutzen von Akteur i (N_i) mit zunehmender Zahl der Akteure, die re-regulieren. Gleichzeitig erreicht die Kurve R_1 den Nutzen $N_i = 0$ jedoch erst bei einer Re-regulierung durch alle Akteure

($k=n$). Im oben erwähnten Beispiel einer internationalen Steuerharmonisierung wäre dies zum Beispiel bei perfekter Kapitalmobilität, null Transaktionskosten und genau gleichen Möglichkeiten bei der Kapitalanlage zu erwarten. Auch wenn $k < n$ wäre, also R eine grössere positive Steigung aufweisen oder der erste Akteur bei einem weniger negativen Nutzen starten (die Kurve R_1 also parallel etwas nach oben geschoben) würde, käme aufgrund der divergierenden Kurven kein Schnittpunkt zustande, ab welchem alle Akteure einen Nettotonnen aus der Re-regulierung ziehen würden. Eine Re-regulierung ist somit sehr unwahrscheinlich, zumal die Gruppengröße und damit auch die Erschweris der Kooperation durch die grössere Heterogenität der Interessen nicht reduziert werden kann.

Fall 2: Der Nutzen der Re-regulierung erreicht bei der Kurve R_2 recht schnell die 0-Grenze, wobei der Punkt k die Grösse der k-Gruppe benennt. Gleichzeitig sinkt der Nutzen einer Deregulierung. D_2 und R_2 konvergieren also; mit steigender Akteurszahl erhöht sich der Nutzen der Re-regulierung stärker als der Nutzen der Deregulierung. Je mehr Akteure re-regulieren, desto leichter fällt es dieser Gruppe, die noch Absichtstehenden zur Kooperation zu bewegen. Damit sinkt auch die Notwendigkeit, zu diesem Zwecke kostspielige positive oder negative Anreize (z. B. Transferzahlungen, Junktimms, Sanktionen) einzusetzen. Spätestens an jenem Punkt, in dem R_2 und D_2 sich kreuzen, werden die verbleibenden Akteure auf den Re-regulierungszug aufspringen. In diesem Fall ist somit eine Re-regulierung wahrscheinlich. Im Gegensatz dazu kreuzen sich die Kurven R_1 und D_1 nie.

Zusammengefasst zeigt die k-Gruppe in stark abstrahierender Weise den Punkt der Initialzündung zu einer Re-regulierung an. Die Steigungen der beiden Kurven und die Konvergenz oder Divergenz der Kurven D und R zeigen, ob die Arbitrage Dynamik in Richtung Deregulierung (Fall 1) oder Re-regulierung (Fall 2) tendiert. Die Grösse der k-Gruppe und die Steigung der Kurven hängen insofern zusammen, als man annehmen kann, dass bei steigender Gruppengrösse auch die Heterogenität der Interessen zunimmt und die internationale Kooperation schwieriger wird. Wenn nun die k-Gruppe klein und die Steigung von D relativ schwach positiv oder gar negativ ist, entfällt oder verschwindet ein wichtiges Kooperationsdilemma, nämlich, dass die Produktion öffentlicher Güter die Kooperation vieler Akteure erfordert (diese Bedingung wiegt am schwersten bei reinen öffentlichen Gütern), dass aber die Kooperationsprobleme mit der Gruppengrösse steigen (vgl. Martin 1993: 98–100). Abbildung 4 verdeutlicht diese Zusammenhänge.

Die Frage, wo die Grösse der k-Gruppe liegt und ob eine Re-regulierung durch einen Staat (eine Staatengruppe) zu positiven oder negativen Anreizen in Bezug auf den Re-regulierungswillen anderer Staaten führt, muss im einzelnen empirischen Fall eruiert werden. Auf dem Hintergrund der oben erwähnten empirischen Arbeiten (z. B. Vogel 1995; Bernauer/Ruloff 1999a) und der Hypothesen 1–4 können wir jedoch davon ausgehen, dass die

Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren, die Marktgrösse/Marktmacht eines Staates sowie der Charakter des zu produzierenden Gutes (öffentlich, gemischt, privat) die Grösse der k-Gruppe und der Arbitrage Dynamik wesentlich beeinflussen. So basiert die Hypothese von David Vogel (1995) zum California-Effekt vorwiegend auf der starken Marktposition dieses US-Bundesstaates. Mit der unilateralen Anhebung der regulatorischen Intensität droht nicht oder weniger stark regulierenden Staaten eine Behinderung des Marktzuwachs im regulierenden Staat. Mit zunehmender Bedeutung eines Marktes steigen die negativen Konsequenzen der Nichtkooperation. Paradebeispiele für diesen Effekt sind die internationale Verschärfung der Kapitalvorschriften für Banken (vgl. Kap. 4) und der Schutz von Seeschildkröten und Delphinen (vgl. De Sombre 1996). In all diesen Fällen ging die regulatorische Konvergenz nach oben von Bemühungen der USA aus. Des Weiteren können wir davon ausgehen, dass die k-Gruppe umso kleiner ist, je grösser der Anteil privaten Nutzens an der Produktion des kollektiven Gutes ist, was sich wiederum positiv auf die Re-regulierungsmöglichkeiten auswirkt. Schliesslich lässt sich behaupten, dass die Grösse der k-Gruppe und auch die Divergenz zwischen Grenznutzen der Re-regulierung und Deregulierung mit der Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren zunimmt, was eher zu einer Deregulierung führt.

Abbildung 4: k-Gruppe, Grenznutzen von Re-regulierung und Deregulierung

| | | |
|---|--|--|
| | k-Gruppe | |
| | klein | gross |
| divergieren | heterogene Re-regulierung | Konvergenz nach unten (allseitige Deregulierung) |
| Grenznutzen von Re-regulierung und Deregulierung | | |
| konvergieren | Konvergenz nach oben (allseitige Re-regulierung) | heterogene Deregulierung |

3.5.6. Re-regulierung oder Rückzug des Staates?

Als Ausgangspunkt für die Fallstudien in den folgenden Kapiteln werden die obigen fünf Hypothesen in diesem Abschnitt in vereinfachter Form in einem zweidimensionalen Schema zusammengefasst. Abbildung 5 zeigt, welche

Werte die erklärenden Variablen gemäss der dargelegten Theorie aufweisen sollten, damit das Politikergebnis in Richtung Re-regulierung oder Deregulierung beziehungsweise Konvergenz oder Divergenz tendiert. Der Übersichtlichkeit halber betone ich in der Abbildung die Re- und Deregulierungsdimension. Ob diese Erklärungsvariablen notwendige oder gar hinreichende Bedingungen für das Zustandekommen eines bestimmten Politikergebnisses darstellen, wird aus der empirischen Analyse hervorgehen müssen. Die den Kapiteln 4-6 zu Grunde liegende Forschungsanlage ist dementsprechend relativ offen konzipiert. So wird lediglich evaluiert, ob die Gesamtkonstellation der Erklärungsfaktoren eher auf Deregulierung oder Re-regulierung beziehungsweise Konvergenz oder Divergenz deutet, und ob sich die entsprechende Prognose mit der empirischen Information deckt. Es wird nur in Ansätzen versucht werden, die Effekte der einzelnen Erklärungsvariablen systematisch auf ihre relative Stärke hin zu untersuchen.

Abbildung 5: Erklärung von Re-regulierung, Deregulierung, Konvergenz und Divergenz

| <i>Stärkere Intervention des Staates (Re-regulierung) erfolgt bei...</i> | <i>Rückzug des Staates (Deregulierung) erfolgt bei...</i> |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Regulierung der Beschaffenheit von Produkten (Politikergebnis: Heterogenität mit Tendenz zu verstärkter staatlicher Intervention); entsprechender Nachfrage nach Regulierung durch Unternehmen, die multinationale, standortgebundene Investitionen aufweisen (Politikergebnis: Konvergenz nach oben); starkem Einfluss von standortgebundenen, binnenmarktorientierten Produzenten (Politikergebnis: Heterogenität mit Tendenz zur Re-regulierung); konzentrierten Märkten mit dominanten Grossfirmen (v. a. oligopolistischen und monopolistischen Marktstrukturen), die eine Re-regulierung nachfragen; konzentriertem Nutzen der Regulierung und breit gestreuten Kosten; kleiner k-Gruppe; Konvergenz von Grenzkosten der Re-regulierung und Deregulierung (mit jedem zusätzlich regulierenden Akteur ein geringerer Anreiz zum Trittbrettfahren/Nicht-Kooperieren). | <ul style="list-style-type: none"> Regulierung von Produktionsprozessen (Politikergebnis: Konvergenz nach unten); entsprechender Nachfrage nach Deregulierung durch Unternehmen, die multinationale, standortgebundene Investitionen aufweisen (Politikergebnis: Konvergenz nach unten); starkem Einfluss von Unternehmen mit nicht standortgebundenen Investitionen; Märkten mit vielen gleichgewichtigen Anbietern und Nachfragern; breit gestreutem Nutzen der Regulierung und konzentrierten Kosten; grosser k-Gruppe; Divergenz von Grenzkosten der Re-regulierung und Deregulierung (mit jedem zusätzlich regulierenden Akteur ein grösserer Anreiz zum Trittbrettfahren/Nicht-Kooperieren). |

3.6. Fallstudien

In den folgenden drei Kapiteln versuche ich, die hier entworfene Theorie anhand qualitativer Fallstudien auf ihre Plausibilität hin zu prüfen. Entsprechend gängigen methodischen Anforderungen (Mitchell/Bernauer 1998; Van Evera 1997; King/Keohane/Verba 1993) strebe ich eine Auswahl der zu analysierenden Fälle beziehungsweise Fallstudien aufgrund spezifischer Werte der unabhängigen und abhängigen Variablen an.

Als Untersuchungsgegenstände interessieren, generell ausgedrückt, Politikbereiche, in denen die Öffnung internationaler Märkte (wirtschaftliche Globalisierung) einen erkennbaren Druck auf staatliche Handlungskapazitäten ausübt. Dieser Druck kann sich entweder direkt als Druck internationaler Märkte und der Marktteilnehmer (objektiv oder subjektiv wahrgenommen) und der damit verbundenen Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren auf inner- oder zwischenstaatliche Regulierungsbemühungen manifestieren. Oder er kann in Form der oben diskutierten Spannungsfelder zwischen internationalen Regimen zur Marktliberalisierung (v. a. im Handels- und Finanzbereich) einerseits und Regulierungsbemühungen in anderen Politikbereichen andererseits auftreten.

Mit anderen Worten: Fälle, in denen Staaten unangefochten und wirksam regulieren, interessieren aus Sicht der hier verfolgten Fragestellung weniger. Von zentralem Interesse in diesem Buch sind "kritische Testfälle", in denen Staaten offensichtlich Mühe haben, ein bestimmtes Problem durch eine regulatorische Intervention zu lösen, und in denen die Schwierigkeit des Regulierens zumindest teilweise mit der Offenheit der Weltwirtschaft beziehungsweise der grenzüberschreitenden Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren zusammenhängt. Es stehen somit zwei Fragen im Vordergrund:

- *Wie*, das heisst über welche Wirkungsketten (intervenierende Variablen), und *wie stark* wirkt sich die Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren auf regulatorische Handlungskapazitäten von Staaten aus?
- Unter welchen Umständen gelingt es Staaten, unter Bedingungen weltwirtschaftlicher Integration wirksame Re-regulierungsprozesse in Gang zu setzen und, im Extremfall, in einem für die Mehrheit der betroffenen Staaten unerwünschten Deregulierungsprozess das Steuer herumzureissen und eine Re-regulierung einzuleiten?

Die für die empirische Untersuchung ausgewählten Fälle sollten aus verschiedenen Politikbereichen stammen, um die Generalisierbarkeit der Theorie zu gewährleisten. Daraus ergeben sich gewisse Schwierigkeiten oder Nachteile. Aufgrund des mit qualitativen Fallstudien verbundenen grossen Arbeitsaufwandes und des beschränkten Platzes in diesem Buch müssen die einzelnen Fallstudien stark auf die zu untersuchenden Variablen fokussiert werden. All-

fällig interessierende Nuancen bleiben somit unberücksichtigt. Ich habe allerdings versucht, in den folgenden Fallstudien einen Mittelweg zu beschreiben. Diese Fallstudien enthalten etwas mehr Informationen, als zur Evaluation der Hypothesen streng genommen nötig wäre. Sie sollten somit auch für diejenigen Leser von Interesse sein, die sich stärker für die analysierten Regulierungsprozesse als solche interessieren.

Die Analyse von Regulierungsprozessen in verschiedenen Politikbereichen erschwert zudem die Berücksichtigung der je nach Bereich unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Beschaffenheiten der Regulierungsgegenstände. Aus methodischer Sicht besteht die Schwierigkeit hier darin, viele exogene, aus Sicht der zu testenden Theorie weniger stark interessierende Variablen kontrollieren zu müssen (d. h. konstant zu halten). Andererseits erlaubt eine breit angelegte Untersuchung eine umso kritischere Beurteilung der Frage, ob die entworfene Theorie die interessierenden Politikergebnisse weitgehend unabhängig vom spezifischen Politikbereich zu erklären vermag. Im *trade-off* zwischen interner und externer Validität legt diese Untersuchung somit etwas mehr Gewicht auf die externe Validität (Generalisierbarkeit der Ergebnisse). Dies hat damit zu tun, dass ich nach einer eher generellen Antwort auf die Frage suche, unter welchen Bedingungen wirtschaftliche Globalisierung Staaten dazu drängt, zu deregulieren und Entscheidungskompetenzen an die Märkte abzutreten, und wann das Politikergebnis in die gegenteilige Richtung tendiert.

Wie bei vielen qualitativen Fallstudien stellt sich auch hier das Problem, dass der Forscher zuerst viele Fälle untersuchen sollte, um die Werte der abhängigen und unabhängigen Variablen in diesen Fällen zu kennen. Idealerweise würde erst dann eine Auswahl getroffen, die der Logik des Quasi-Experiments entspricht, wobei die Werte der erklärenden Variablen im Vordergrund stehen sollten (King/Keohane/Verba 1993; Mitchell/Bernauer 1998). In der Praxis setzen die knappen Ressourcen jedes Forschers diesem Anspruch klare Grenzen, da qualitative Fallstudien enorm zeitaufwendig sind. Ich habe rund zehn Regulierungsbereiche (gezwungenermassen eher oberflächlich) durchleuchtet: Regulierung transnationaler Konzerne resp. ausländische Direktinvestitionen; Steuerwettbewerb in der EU; Regulierung internationaler Banken; Geldwäscherei; Europäisches Währungssystem respektive Währungsunion; Regulierung beziehungsweise Deregulierung der Strommärkte in Europa; Registrierung von Hochseeschiffen; Umweltschutzpolitik im EU-Raum; Handel mit Giftmüll; Kontrolle der Exporte sicherheitspolitisch relevanter Güter. Aus diesen zehn Bereichen habe ich schliesslich drei ausgewählt:

- Die Regulierung international tätiger Banken, im Besonderen die Frage der Kapitalvorschriften für Finanzintermediäre;
- Bemühungen der EU-Länder zur Koordinierung oder Harmonisierung der fiskalischen Belastung von Kapitalgewinnen;

- Die Regulierung multinationaler Unternehmen, speziell die Frage der fiskalischen Belastung solcher Unternehmen und Bemühungen der EU und OECD zur Eindämmung des Steuerwettbewerb.

Die Auswahl dieser drei Fälle erfolgte nach folgenden Kriterien. Erstens ist die Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren in allen drei Fällen ein zentrales Problem, welches die Regulierungsbemühungen der Staatenwelt in diesem Bereich erschwert oder zumindest die Diskussion um mögliche Handlungsoptionen prägt. Wir haben es also mit kritischen Fällen im oben definierten Sinn zu tun. Zweitens ergab sich bei der (gezwungenermassen oberflächlichen) Sichtung der verfügbaren empirischen Information eine deutliche Varianz in Bezug auf die meisten erklärenden Variablen. Drittens weisen auch die Politikergebnisse innerhalb und zwischen den einzelnen Fällen deutliche Varianzen auf.

In den einzelnen Fallstudien (Kap. 4–6) wird nun untersucht, ob die erklärenden (unabhängigen) Variablen diejenigen Werte aufweisen, die wir gemäss den fünf Hypothesen aufgrund der Werte der zu erklärenden (abhängigen) Variablen erwarten. Ich gehe bei dieser Analyse von einer Formulierung der empirischen Bedingungen aus, die gegeben sein müssten, damit die einzelnen Hypothesen falsifiziert wären. Ich analysiere ebenfalls, ob sich die in den Hypothesen postulierten kausalen Argumente beziehungsweise Wirkungsketten in der zusammengetragenen empirischen Information erkennen lassen. Dieses Vorgehen birgt eine methodische Schwäche, die im Voraus schon erwähnt sei. Innerhalb der jeweiligen Fallstudie (Längsschnitt) kann die erklärende Variable der Hypothese 1 nur einen Wert aufweisen, da sie die Struktur der Regulierung erfasst und diese sich in der Regel über die Zeit hinweg nicht ändert. Es existiert konkret keine Varianz der unabhängigen Variable innerhalb der Fallstudie. Für einen einfachen, korrelativen Test einer Hypothese sind hingegen mindestens zwei Beobachtungen nötig. Dieses Problem wird umgangen, indem die Evaluation der Hypothese innerhalb der einzelnen Fallstudie eher auf eine Falsifikation der Hypothese und die kausale Logik, die hinter der Hypothese steht, ausgerichtet ist, und indem am Schluss des Buches die Resultate der drei Fallstudien verglichen werden.

Jede Fallstudie ist eine in sich abgeschlossene Untersuchung. Erstens liefere ich jeweils einige Hintergrundinformationen zum betreffenden Politikbereich. Zweitens erfolgt eine Analyse der Politikergebnisse im gegebenen Regulierungsbereich. Drittens untersuche ich die Erklärungskraft der fünf Hypothesen in Bezug auf das beobachtete Politikergebnis. Schliesslich fasse ich die wichtigsten Resultate zusammen. Im Schlusskapitel des Buches werden die Ergebnisse der einzelnen Fallstudien verglichen.

