

Schluss

Es ist besser, mit einer Aussage falsch zu liegen, als eine vage Aussage zu machen.
(King/Keohane/Verba 1994: 112)

Eine der wichtigsten Fragen in der Globalisierungsdiskussion richtet sich auf das Spannungsverhältnis zwischen Staatenwelt beziehungsweise Politik auf der einen und Weltmärkten auf der anderen Seite. Dieses Spannungsverhältnis ist keineswegs neu. Bereits im Oktober 1930 (!) schrieb die britische Zeitschrift Economist (zit. in Kennedy 1993: 417):

Die vorzüglichste Schwierigkeit unserer Generation [...] ist es, dass unsere Leistungen auf der ökonomischen Ebene unseren Fortschritt auf der politischen Ebene in einem solchen Masse überholt haben, dass unsere Ökonomie, aber auch unsere Politik ständig und weit auseinanderfallen. Auf der ökonomischen Ebene ist die Welt inzwischen zu einer einzigen, alles umfassenden Einheit des Handels geworden. Auf der politischen Ebene ist sie nicht nur immer noch in sechzig oder siebzig souveräne Nationalstaaten aufgeteilt, sondern die nationalen Einheiten sind stetig kleiner und zahlreicher geworden und das Nationalbewusstsein ist auch angewachsen. Die Spannung zwischen diesen beiden antithetischen Tendenzen hat eine Serie von Erschütterungen und Verwerfungen und Zerstörungen im gesellschaftlichen Leben der Menschheit erzeugt [...].

Dieses Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaft und Politik besteht auch 70 Jahre später noch. Die Wechselwirkungen zwischen den beiden Gesellschaftsbereichen dürften an Intensität sogar noch zugenommen haben. Die Integration der Weltwirtschaft hat seit dem Zweiten Weltkrieg, und besonders seit den 1970er Jahren, einen Quantensprung gemacht. Zwar liegt die Aussehenhandelsquote (Exporte plus Importe als % des BIP) heute in vielen Ländern nicht viel höher als vor dem Ersten Weltkrieg. In Bezug auf das Ausmass, die Geschwindigkeit und die geographische Ausdehnung der Ströme von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Informationen ist das ausgehende 20. Jahrhundert jedoch mit keinem anderen Zeitabschnitt der Menschheit vergleichbar. Dieser Zunahme der grenzüberschreitenden Austauschbeziehungen in Wirtschaft und Gesellschaft liegen eine massive Verringerung der Transaktionskosten und, damit verbunden, Veränderungen der Preise auf Binnenmärkten im Vergleich zum Weltmarkt zugrunde.

Parallel zur weltwirtschaftlichen Integration hat sich die politische Fragmentierung fortgesetzt. Die Zahl der Staaten liegt bei rund 200 und ein weiteres Wachstum ist vorhersehbar. Viele der bestehenden Staaten sind ihrerseits wieder zentrifugalen Tendenzen unterworfen, die von einer Ausweitung der Kompetenzen von Städten, Gemeinden oder Kantonen bis hin zu Autonomie- und Sezessionsbewegungen reichen. Die offensichtlich wachsende Nachfrage nach (damit immer kleiner werdendem) politischem Entscheidungsraum bei gleichzeitiger Expansion wirtschaftlicher Bezugsräume muss nicht zwingend bedeuten, dass der Staat gegenüber der Privatwirtschaft auf dem Vormarsch ist. Umgekehrt sollten bei jedem informierten Beobachter der internationalen politischen Ökonomie auch die allgegenwärtigen Aussagen, die Wirtschaft sei durch die Globalisierung zu einem "Spiel ohne Grenzen" geworden, alle Warnlampen zum Aufleuchten bringen. So lässt sich zum Beispiel mit guten Gründen behaupten, dass viele Staaten heute relativ gesehen mehr Ressourcen von ihren Gesellschaften einfordern und wieder verteilen sowie in stärkerem Masse regulierend auf die Zivilgesellschaft einwirken als je zuvor. Wenn das vorliegende Buch auch nur eines aufzeigt hat, so ist es, dass die Wechselwirkungen zwischen Staatenwelt und Weltwirtschaft weitaus komplizierter sind, als im gängigen Globalisierungsdiskurs unterstellt wird, und kein Nullsummenspiel darstellen.

Wie in Kapitel 1 aufgezeigt, haben traditionelle Theorien der internationalen Politik zum Zusammenhang zwischen Staat und Weltwirtschaft recht wenig zu sagen. Die verschiedenen Formen des Realismus und Institutionalismus gehen in der Regel von bestehenden Staaten aus und interessieren sich für die Möglichkeiten und Grenzen internationaler Zusammenarbeit oder die Ursachen von Stabilität und Konflikten in der Staatenwelt (vgl. Cederman 1997). Schon in den 1960er Jahren begannen sich allerdings einige wenige Politikwissenschaftler und Ökonomen mit Phänomenen der globalen ökonomischen und politischen Interdependenz zu beschäftigen. Intensivere Bemühungen zur Ergründung weltwirtschaftlicher Einflüsse auf den Staat beziehungsweise die innerstaatliche Politik kamen jedoch erst Ende der 1970er Jahre in Gang. Meilensteine sind unter anderem die Arbeiten von Peter Gourevitch (1978), Peter Katzenstein (1978, 1985), David Cameron (1978), Ronald Rogowski (1989) und Geoffrey Garrett (1998).

Die vorliegende Studie ist dieser *second image reversed*-Tradition (Gourevitch 1978) (vgl. Einleitung) verpflichtet. Im Zentrum stand die Frage, *ob und inwiefern sich im Zuge weltwirtschaftlicher Integrationsprozesse im Verhältnis von Staaten und Märkten etwas verändert und inwiefern Wechselwirkungen zwischen diesen beiden gesellschaftlichen Bereichen staatliche Handlungskapazitäten beeinflussen*. Bei der Bearbeitung dieser Fragestellung erachtete ich es als sinnvoll, mich von den mittlerweile zur Genüge bekannten und oft ideologisch geprägten Globalisierungsdiskursen zu lösen und in die "Niederungen" der empirischen Politikwissenschaft zu begeben, in denen

falsifizierbare Hypothesen entwickelt und getestet werden – ganz nach der Devise, dass es besser ist, seine Aussagen so zu formulieren, dass sie widerlegbar sind, als zu versuchen, den potenziellen Kritiker mit wortgewaltigen aber vagen Argumenten zum Schweigen zu bringen.

Einen Königsweg zum Verständnis der Auswirkungen weltwirtschaftlicher Veränderungen auf staatliches Handeln gibt es allerdings nicht, da sich die oben formulierte Forschungsfrage bei näherer Betrachtung als vieldimensionaler Fragenkomplex erweist. Nebst der Festlegung auf eine positivistische Vorgehensweise und die Annahme, dass Akteure rational handeln, war auch bei der Auswahl der empirischen Sachverhalte, die einer Analyse unterzogen wurden, ein sehr selektives Vorgehen geboten. Nach einer Einführung in die Globalisierungsdiskussion (Kap. 1) richtete sich das Augenmerk der vorliegenden Untersuchung auf drei Phänomene, deren Analyse Antworten auf die eingangs gestellte Frage verspricht: Veränderungsprozesse in öffentlichen Sektors (Kap. 2); Deregulierungs- und Re-regulierungsprozesse in spezifischen Politikbereichen (Kap. 3–6); und politische Fragmentierungsprozesse (Kap. 7).

Weltwirtschaftliche Integration und öffentlicher Sektor

Auswirkungen der Weltwirtschaft auf die innerstaatliche Politik lassen sich auf hoch aggregierter, dafür aber stärker verallgemeinerbarer Ebene anhand des Einflusses der weltwirtschaftlichen Integration auf den öffentlichen Sektor erfassen. Kapitel 2 knüpft in diesem Punkt an eine vor über 20 Jahren publizierte, danach aber weitgehend vergessene Arbeit von David Cameron (1978) an. Die Höhe der Staatsausgaben und -einnahmen im Vergleich zum gesamten wirtschaftlichen Output eines Landes kann zumindest als grobes Mass für die staatliche Handlungskapazität gelten. Mit guten Gründen lässt sich einwenden, dass grosse Sektoren bisweilen ineffizient sind, und dass wichtige gesellschaftliche Steuerungsfunktionen in manchen Fällen weder im privatwirtschaftlichen Output noch in den Staatsausgaben klar zum Ausdruck kommen. Es ist jedoch kaum von der Hand zu weisen, dass die Staatsquote darüber Auskunft gibt, in welchem Ausmass ein Staatsapparat von der zugehörigen Gesellschaft Ressourcen einfordert und wieder verteilt. Die meisten Theorien des Staates fassen auf der Annahme, dass diese Funktion eine der grundlegendsten jedes Staatswesens ist und dass die Grösse des öffentlichen Sektors doch einiges darüber aussagt, wie weit die "sichtbare Hand" des Staates im Vergleich zur "unsichtbaren Hand" des Marktes reicht.

In Kapitel 2 wurde mittels theoretischer Überlegungen und statistischer Analysen, die auf einer grossen Zahl von Ländern beruhen, aufgezeigt, dass das Volumen der Staatstätigkeit trotz verstärkter Offenheit beziehungsweise

Integration der Weltwirtschaft nicht geschrumpft ist. Dies gilt auch für die Staatsausgaben im Sozialbereich, welche von vielen Globalisierungskritikern als besonders empfindlich gegenüber weltwirtschaftlichen Einflüssen erachtet werden. Andererseits konnte das Gegenargument, dass wirtschaftliche Globalisierung zu einem Wachstum der Staatsstätigkeit führt, durch die verfügbare empirische Information nur begrenzt erhärtet werden: Entgegen einer weit verbreiteten Behauptung hat nur die Offenheit eines Landes im Aussenhandelsbereich eine starke und positive Wirkung auf die Grösse des öffentlichen Sektors. Der Einfluss der Offenheit im Finanzbereich hingegen ist insignifikant. Zudem lässt sich die Logik der Risikoabsicherung, die der Hypothese, dass wirtschaftlich offenere Staaten ein grösseres Volumen der Staatsstätigkeit aufweisen, zugrunde liegt und in jüngsten Arbeiten zu diesem Thema im Vordergrund steht, empirisch nur schwer fassen. Die Analyse führte auch zum Schluss, dass kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen weltwirtschaftlicher Integration und Konvergenz oder Divergenz der Grösse des öffentlichen Sektors über die einzelnen Länder hinweg besteht. Wirtschaftliche Globalisierung bewirkt also keine Konvergenz, und schon gar nicht eine nach unten. Das Diktum vom "virtuellen" Staat ist somit, gemessen an der heute verfügbaren empirischen Information, Wunschenken der einen oder Albraum der anderen.

Die interessantesten Ergebnisse der Untersuchung beziehen sich erstens auf die unterschiedlichen Effekte der Offenheit im Aussenhandels- und Finanzbereich und zweitens auf die kausale Logik, durch die grössere wirtschaftliche Offenheit mit einer höheren Staatsquote verbunden ist. Just in diesen Punkten sind jedoch weitere Forschungsbemühungen nötig.

Auswirkungen der Offenheit im Handels- und Finanzbereich: Falls den unterschiedlichen Effekten der Offenheit im Handels- und Finanzbereich nicht nur ein statistisches Artefakt oder schlechte Daten zugrunde liegen – in diesem Punkt sind weitere Analysen nötig – müsste bei weiterführenden Arbeiten eine griffige theoretische Begründung gefunden werden. Die folgenden zwei Argumente dürften sich dabei als besonders interessante Kandidaten erweisen.

Kosten-Nutzen-Struktur: Die Liberalisierung der Finanzmärkte bewirkt direkte Gewinne für eine kleine Gruppe von Akteuren, zum Beispiel internationale Banken, transnationale Konzerne und vermögende Privatpersonen. Die Kosten der Liberalisierung, beispielsweise mehr Einkommensungleichheit und Beschränkungen makro-ökonomischer Steuerungsmöglichkeiten von Staaten, sind breiter gestreut. Bei einer solchen Kosten-Nutzen-Struktur kann meist die kleine Akteursgruppe ihre Interessen durchsetzen, die konzentrierte Gewinne erwartet. Bei der Handelsliberalisierung ist die Kosten-Nutzen-Struktur oft umgekehrt: konzentrierte Kosten (v. a. für international weniger wettbewerbsfähige Produzenten und ihre Arbeitnehmer), breit gestreuter Nutzen (v. a. für Konsumenten). Bei diesen Kosten-Nutzen-Strukturen sind stärkere Widerstände gegen die Handelsliberalisierung als gegen die Deregulierung der

Finanzmärkte zu erwarten. Deshalb ist bei der Handelsliberalisierung eine grössere Nachfrage nach und wahrscheinlicher auch ein grösseres Angebot an Risiko-Reduktion oder Kompensation zu erwarten als bei der Liberalisierung der Finanzmärkte.¹ Die Offenheit im Finanzbereich hat somit eine geringere Auswirkung auf den öffentlichen Sektor als die Handelsliberalisierung.

Ökonomische und politische Logik des Staatswachstums: Bei diesem Argument wird davon ausgegangen, dass weltwirtschaftliche Sachzwänge abhängig vom politischen System des jeweiligen Staates unterschiedliche Wirkungen auf den öffentlichen Sektor zeitigen können. Es lässt sich beispielsweise behaupten, dass bei gleichzeitigem Freihandel und freiem Kapitalverkehr kleinere Firmen und kleinere Banken sowie stark auf den Binnenmarkt konzentrierte Unternehmen ganz allgemein die grössten Anpassungskosten zu tragen haben, und dass sich diese Verlierer in zentralisierten Regierungssystemen schlechter durchsetzen können als in dezentralisierten. Kapitalmobilität verursacht vor allem in dezentralisierten politischen Systemen Widerstände. Diese Opposition kann vom Staat kompensiert werden. Dadurch dürfte sich in solchen Staaten die Staatsquote erhöhen. Möglich ist jedoch auch, dass Regierungen mit Protektionismus im Aussenhandel und Beschränkungen der Kapitalmobilität auf die genannte Opposition reagieren. Es lässt sich deshalb postulieren, dass bei konstanter Offenheit im Aussenhandel und wachsender Kapitalmobilität in dezentralisierten politischen Systemen (oder unter anderen Bedingungen, die zu spezifizieren sind) die Staatsquote steigt. Im Unterschied zur ersten Erklärungsvariante kann die Kapitalmobilität in diesem Modell unter bestimmten Bedingungen eine positive Wirkung auf die Staatsquote haben.²

Kausale Logik der positiven Wirkung der Offenheit im Aussenhandel auf das Ausmass der Staatsstätigkeit: Durch Regressionsanalysen lassen sich die Kausalbeziehungen zwischen Variablen nicht direkt eruieren. Zudem widersprechen die empirischen Ergebnisse in Kapitel 2 teilweise der in Hypothese 2 postulierten kausalen Logik: Es konnte zum Beispiel keine signifikante Wirkung der Verwundbarkeit gegenüber Veränderungen in der Weltwirtschaft auf die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Offenheit und Staatsstätigkeit beobachtet werden. Bei weiterführenden Arbeiten könnten vor allem zwei Erklärungen für eine positive Beziehung zwischen wirtschaftlicher Offenheit und Staatsstätigkeit im Vordergrund stehen. Darüber hinaus sollte jedoch auch die These, dass die Entwicklung des öffentlichen Sektors von Globalisierungsprozessen weitgehend unbeeinflusst ist, noch intensiver als bisher untersucht werden.

1 Inwiefern Kompensationen explizit und spezifisch auf nachfragende Interessengruppen oder universell, das heisst auf breitere Bevölkerungs- und Wirtschaftskreise entfallen, sollte ebenfalls Gegenstand solcher Analysen sein (vgl. Rogowski 1989:173–74).

2 Diese Hypothese wird von den Resultaten der Analyse in Kapitel 2 (vorläufig) jedoch nicht gestützt.

Einfluss von Industrie, Gewerkschaften und linken Parteien: Die erste Erklärungsmöglichkeit besteht in einer Fortführung der Argumente von David Cameron (1978). Wirtschaftlich offenere Staaten weisen einen grösseren Industriesektor auf. Dieser Umstand verstärkt den Einfluss von Gewerkschaften und linken Parteien und resultiert in vermehrter Staatstätigkeit. Die in Kapitel 2 diskutierten Resultate sind in diesem Punkt allerdings widersprüchlich: So besitzen viele wirtschaftlich offene Länder heute einen stark geschrumpften Industriesektor (und einen stark gewachsenen Dienstleistungssektor), die Staatstätigkeit in diesen Ländern ist jedoch gewachsen. Andererseits zeigen neuere Arbeiten (z. B. Garrett 1998), dass Globalisierungsprozesse die Beziehungen zwischen dem politischen Einfluss linker Parteien und Gewerkschaften auf der einen und marktkorrigierenden Wirtschaftspolitiken auf der anderen Seite zumindest in einigen westlichen Industriestaaten verstärkt haben. Dieses Argument impliziert, dass die Wirkungsmechanismen innerstaatlicher Politik durch die Weltmärkte nicht überrollt worden sind. Ob diese These auf eine grössere Anzahl von Ländern verallgemeinerbar ist und intensiven Tests standhält, bleibt unklar.

Logik der Risikoversicherung: In der zweiten Erklärungsvariante wird die Staatstätigkeit als eine Risikoversicherung betrachtet. Die Bevölkerung in wirtschaftlich offeneren Ländern ist einem grösseren Risiko ausgesetzt. Die Wählerschaft verlangt für ihre Zustimmung zur Marktliberalisierung von Politikern und dem Staatsapparat Absicherungen. Politiker und Staatsverwalter streben nach Wiederwahl beziehungsweise politischer Unterstützung und befriedigen häufig diese Nachfrage. Auch dieses Argument konnte in der empirischen Analyse nicht direkt gestützt werden. Verlässliche Indikatoren für Risiken, die aus der Weltwirtschaft auf ein Land einwirken, sind Mangelware. Zudem ergaben sich keine statistisch signifikanten Wirkungen der benutzten Indikatoren (z. B. Exportkonzentration, *terms-of-trade*-Volatilität und Grösse der Wirtschaft) auf die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Offenheit und Staatsquote. Möglicherweise liegt letzteres Resultat in der Tatsache begründet, dass Regierungen oft gezwungen sind, mit zwei gegenläufigen Trends zurechtzukommen, ohne dabei allzu viel politische Unterstützung zu verlieren: einerseits mit einer Nachfrage nach Risikoverminderung, die mit der wirtschaftlichen Öffnung und damit einhergehenden Strukturveränderungen steigt; andererseits einer durch weltwirtschaftliche Integrationsprozesse verursachten Beschränkung der Fähigkeit von Staaten, ihre Ausgaben mittels zusätzlicher Steuererhebungen oder Verschuldung zu erhöhen. Wie Entscheidungsträger mit diesem Dilemma umgehen, dürfte von verschiedenen Randbedingungen (z. B. politischen Strukturen, Risikoverminderung durch vermehrten Protektionismus) abhängen, die es weiter zu untersuchen gilt.

Die "Schall und Rauch"-These: Eine kurz vor der Endredaktion dieses Buches publizierte Untersuchung von Torben Iversen (1999) deutet auf die Möglichkeit hin, dass die Expansion des öffentlichen Sektors mit Globalisie-

rungsprozessen nichts zu tun hat. Iversen argumentiert, dass die Deindustrialisierung in OECD-Ländern, ein weitgehend von technologischen Innovationen und nicht von der weltwirtschaftlichen Integration verursachter Trend, für diese Expansion verantwortlich sei. Der in den 1960er Jahren einsetzende Abbau von Arbeitsplätzen im Landwirtschafts- und Industriesektor vieler OECD-Staaten habe die betroffenen Personen grossen wirtschaftlichen Risiken ausgesetzt, da berufliche Qualifikationen aus diesen beiden Sektoren nur schwer in den expandierenden Dienstleistungssektor übertragbar seien. Der Staat habe die in diesem Zusammenhang notwendige soziale Absicherungsfunktion übernommen, was zur Ausweitung der Staatstätigkeit geführt habe. Diese These widerspricht nicht nur der oben diskutierten Logik der Risikoversicherung in Bezug auf weltwirtschaftliche Integrationsprozesse, sondern auch der Behauptung, Industrialisierungsprozesse und der Aufstieg der Gewerkschaften hätten zur Expansion der Staatstätigkeit geführt (Cameron 1978). Iversen postuliert genau das Gegenteil: Die Deindustrialisierung und das Verschwinden der herkömmlichen Arbeiterklasse habe den zu erklärenden Trend bewirkt, wobei diese Beziehung aber auch noch von innerstaatlichen politischen Strukturen beeinflusst wird. Iversens Daten verleihen diesem Argument einiges an Plausibilität. Sollte sich diese These bei weiteren Tests als robust erweisen, würde dies der aus Kapitel 2 des vorliegenden Buches hervorgegangenen Erkenntnis allerdings nicht fundamental widersprechen. Vielmehr ergäbe sich zusätzliche empirische Information für die These, dass wirtschaftliche Globalisierungsprozesse nicht zu einem Rückzug des Staates führen.

Von weiterführenden Arbeiten im soeben diskutierten Sinne sind theoretisch und empirisch fundiertere Erklärungen für Veränderungen der staatlichen Handlungskapazitäten als Folge weltwirtschaftlicher Integrationsprozesse zu erwarten. Der wichtigste Vorteil makro-quantitativer Forschung liegt in der Generalisierbarkeit der Aussagen, da diese auf einem systematischen Vergleich vieler Länder über einen längeren Zeitraum beruhen. Die Nachteile eines solchen Vorgehens sind ebenso evident. Sie umfassen unter anderem Aussagen auf hohem Abstraktionsniveau, eine Reduktion der Information auf quantitativ erfassbare Phänomene, den Zwang, oft mangelhafte Daten zu verwenden sowie bruchstückhafte empirische Information zu Kausalketten, die zwischen wirtschaftlicher Offenheit und staatlichen Handlungskapazitäten liegen. Qualitative Fallstudien zur Frage, wann, wie und weshalb Staaten Entscheidungskompetenzen an die Märkte oder andere Akteure abtreten (Deregulierung) und wann, wie und weshalb das gegenteilige Ergebnis (stärkere staatliche Intervention, das heisst eine Re-regulierung) zustande kommt, bieten deshalb eine ideale Ergänzung. Diesem Ansatz sind die Kapitel 3–6 verpflichtet.

Re-regulierung und Deregulierung

Weniger hoch aggregierte, dafür allerdings in geringerem Ausmass verallgemeinerbare Erkenntnisse zum Verhältnis von Staaten und (Welt-) Märkten lassen sich durch die Analyse von Regulierungsprozessen gewinnen. Letztere geben auch Aufschluss über Wechselwirkungen zwischen Staaten und Weltmärkten, die sich nicht in eindeutig identifizierbarer Weise in den in Kapitel 2 erfassten Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand niederschlagen. Das in Kapitel 3 formulierte und in den Kapiteln 4–6 in Fallstudien angewandte Erklärungsmodell fusst auf der Annahme, dass Deregulierung (markterleichternde Massnahmen) einen Rückzug des Staates aus bestimmten gesellschaftlichen Bereichen impliziert, während Re-regulierung (marktkorrigierende Massnahmen) eine stärkere staatliche Intervention signalisiert. Bei dieser Unterscheidung ist allerdings zu beachten, dass, wie verschiedene empirische Untersuchungen (z. B. Sobel 1994; Vogel 1996; Buchwitz 1998) zeigen, Privatisierungs- und Liberalisierungsprozesse mit verstärkter staatlicher Einflussnahme verbunden sein können. Ob Deregulierungsprozesse in der Tat, und im eigentlichen Sinn des Begriffs, einen Abbau staatlicher Kontrolle und damit einen Rückzug des Staates beinhalten, ist somit nicht aufgrund des politischen Diskurses, sondern anhand des empirisch beobachtbaren Ausmasses an staatlicher Regulierungsaktivität und anderweitiger Einflussnahme zu beurteilen.

Viele Autoren (z. B. Ohmae 1995a; Cerny 1995; Vogel 1996) gehen davon aus, dass die zunehmende Integration der Weltmärkte der Marktliberalisierung und Deregulierung aus mehreren Gründen Vorschub leistet: (a) Sie macht die Ineffizienzen bestehender Regulierungssysteme stärker sichtbar und spürbar. Auch für Interessengruppen, die im Sinne von George Stiglers Argument der *regulatory capture* bisher von staatlichen Interventionen profitierten, entstehen zunehmend Opportunitätskosten, die eine Deregulierung attraktiver erscheinen lassen (vgl. Peltzman 1976). (b) Technologische Innovationen, zusammen mit stärker integrierten Weltmärkten, erlauben es privatwirtschaftlichen Akteuren immer mehr, staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen zu umgehen. Dadurch werden bestehende Regulierungssysteme unterlaufen und Staaten zur Deregulierung gezwungen. (c) Der Standortwettbewerb zwingt Regierungen, ihre Regulierungssysteme an diejenigen anderer Staaten anzupassen, da die betroffenen Wirtschaftsakteure ansonsten regulatorische Arbitrage betreiben. (d) Makro-ökonomische Veränderungen Anfang der 1970er Jahre (z. B. die Erdölkrise 1973) haben besonders in westlichen Industriestaaten dem Nachkriegsboom ein Ende gesetzt. Wachstumsprobleme und höhere Arbeitslosigkeit verleihen der Deregulierung grössere Popularität. Die Deregulierung ist für viele politische Entscheidungsträger attraktiv geworden, weil sie Möglichkeiten bietet, das Wachstum der Regierungsausgaben (und oft auch der Staatsverschuldung) zu bremsen, Massnahmen zur Effizienzstei-

gerung im öffentlichen Sektor zu ergreifen und für die öffentliche Hand weitgehend kostenfreie Programme zur Steigerung des Wirtschaftswachstums und Senkung der Arbeitslosigkeit zu initiieren. (e) Das Übergreifen der Deregulierungswelle von den USA zuerst auf Grossbritannien und dann auf den Rest Europas und auch andere Länder wird vor allem durch Imitationsverhalten, politischen Druck der USA und auch die Politiken internationaler Organisationen wie Weltbank und IWF erklärt.

Haben weltwirtschaftliche Integrationsprozesse, wie in obigen Thesen behauptet, auf breiter Front der Deregulierung Vorschub geleistet? Führen diese Integrationsprozesse im Extremfall zu den von vielen Globalisierungskritikern befürchteten "Wettläufen nach unten" in Sozial- und Umweltpolitik sowie in anderen gesellschaftlichen Bereichen? Grundsätzlich lässt sich diese Frage auf zwei Arten angehen, wobei keine der beiden Vorgehensweisen *a priori* der jeweils anderen vorzuziehen ist. Erstens können Regulierungs- oder Deregulierungsprozesse in einem oder wenigen Staaten in spezifischen Wirtschaftssektoren untersucht und verglichen werden. Zweitens lassen sich die Auswirkungen weltwirtschaftlicher Integration auf Regulierungsprozesse in einer grösseren Anzahl von Ländern in bestimmten Politikbereichen analysieren. Dabei ist unter anderem von Interesse, ob staatliche Politiken als Folge wirtschaftlicher Globalisierung konvergieren, sei es in Richtung Deregulierung oder Re-regulierung, und ob die Integration der Weltmärkte die "Logik kollektiven Handelns" (Olson 1965) in internationalen Regulierungsprozessen verändert und damit die kollektiven Handlungskapazitäten der Staatenwelt beeinflusst.

Exemplarisch für die erstere Vorgehensweise ist ein Buch von Steven Vogel (1996). Dieser untersucht die Liberalisierung der Finanz- und Telekommärkte in Grossbritannien und Japan. Er gelangt dabei zur Erkenntnis, dass wesentliche Impulse zugunsten der Liberalisierung von weltwirtschaftlichen Entwicklungen ausgingen, dass aber tief verwurzelte Ideen und Ideologien und innerstaatliche Strukturen, vor allem vor Einleitung der Marktliberalisierung bereits bestehende Regulierungssysteme, einen sehr starken Einfluss auf Form und Geschwindigkeit der Marktliberalisierung hatten. Vogels Resultate lassen sich in drei Punkten zusammenfassen: (a) Regierungen haben in den untersuchten Fällen ihre Kontrolle über den Privatsektor reorganisiert, das Ausmass der Regulierung ist dabei jedoch nur in Grossbritannien teilweise gesunken; (b) in den untersuchten Ländern wurde die Marktliberalisierung und die diesbezügliche Regulierung in verschiedener Weise kombiniert, Form und Geschwindigkeit der Liberalisierung konvergieren also nicht über die untersuchten Länder hinweg; (c) staatliche Akteure, und nicht Interessengruppen aus dem Privatsektor, sind die wichtigsten Triebkräfte der Liberalisierung. Selbst in Wirtschaftssektoren, die enormen technologischen Innovationsschüben und einer hohen Kapitalmobilität ausgesetzt sind, haben somit Staaten das Zepter keineswegs aus der Hand gegeben. Vielmehr muss insgesamt von

einer Reorganisation staatlicher Kontrolle über die Privatwirtschaft ausgegangen werden.

Die Untersuchungsanlage, auf der die Kapitel 3–6 des vorliegenden Buches basieren, entspricht der zweiten der oben genannten Vorgehensweisen. Im Zentrum steht wie bei der ersten Vorgehensweise die Frage, ob und wie weltwirtschaftliche Integrationsprozesse die Form und das Ausmass staatlicher Einflussnahme auf das Marktgeschehen beeinflussen. Das Augenmerk richtet sich nun allerdings auf eine grössere Anzahl von Staaten in bestimmten Politikbereichen und auch auf kollektive Handlungsmöglichkeiten auf internationaler Ebene. Im Gegensatz zur ersten Vorgehensweise lassen sich hier die Einflüsse innerstaatlicher Strukturen auf Regulierungsprozesse nur streifen, weshalb auch die anwendbaren theoretischen Erklärungsmodelle teils anderer Natur sind. Die Vorteile der für die Kapitel 3–6 verwendeten Forschungsanlage sind jedoch die stärkere Generalisierbarkeit der Resultate, die Verbindung mit der in Kapitel 2 untersuchten Konvergenzfrage sowie die Berücksichtigung internationaler Regulierungsprozesse. Letzterer Punkt ist insofern wichtig, als internationale Regulierungsbemühungen häufig signalisieren, dass die einzelnen Staaten an den Grenzen ihrer jeweiligen Handlungskapazitäten angelangt sind. Die Bedingungen, unter denen die Staatenwelt als Kollektiv ihre Handlungskapazitäten entfalten kann, sowie ihre Grenzen lassen sich anhand solch kritischer Fälle besonders gut aufzeigen.

Erklärungsmodell und Fallstudien

Die zentralen Erklärungsvariablen des in Kapitel 3 entworfenen Modells erfassen die Beschaffenheit der zu produzierenden kollektiven Güter und die Bedingungen, unter denen diese Güter produziert oder nicht produziert werden. Im Gegensatz zu traditionelleren Theorien der Internationalen Beziehungen interessieren in diesem Zusammenhang nicht nur die Beziehungen zwischen Staaten, sondern auch diejenigen zwischen regulierenden Behörden, Firmen, Konsumenten und anderen relevanten Akteuren. In der ersten Hypothese wird das Augenmerk auf das Ziel staatlicher Eingriffe und die Beschaffenheit der entsprechenden Massnahmen gerichtet. In dieser Hypothese wird zwischen regulatorischen Interventionen, die sich auf Produkte richten, und solchen, die auf Produktionsprozesse ausgerichtet sind, unterschieden. Die zweite und dritte Hypothese beleuchten die Markt- und Machtstrukturen in einem bestimmten Regulierungsbereich und deren Einflüsse auf Politikergebnisse. Die vierte Hypothese erklärt Politikergebnisse durch die Verteilung der Kosten und des Nutzens regulatorischer Eingriffe. Die fünfte Hypothese ist auf die "Aggregationstechnologie" ausgerichtet – das heisst die Zahl der Akteure, die notwendig ist, um kollektive Güter zu produzieren sowie die Möglichkeit, dass Trittbrettfahrer eine Deregulierung herbeiführen können. Zusammengefasst lauten diese Hypothesen wie folgt:

Hypothese 1(a): Wenn, als Ausgangspunkt, Länder unterschiedliche Regulierungen in Bezug auf Produktionsprozesse aufweisen, die international handelbare Güter betreffen, sinkt unter der Bedingung einer offenen Weltwirtschaft die durchschnittliche Intensität staatlicher Intervention (Deregulierung; Konvergenz). Hypothese 1(b): Wenn, als Ausgangspunkt, Länder unterschiedliche Regulierungen in Bezug auf Produkte aufweisen, führt dies unter der Bedingung einer offenen Weltwirtschaft tendenziell zu einer stärkeren Intensität staatlicher Intervention, das heisst zu einer Re-regulierung. Die Unterschiede zwischen den regulatorischen Standards der einzelnen Staaten bleiben im Falle von Produktregulierungen grösser.

Hypothese 2: Unter der Bedingung einer offenen Weltwirtschaft tritt in Bereichen, in denen Firmen mit internationalen und standortgebundenen Investitionen dominieren, eine stärkere regulatorische Konvergenz auf als in den beiden anderen Fällen (innenmarktorientierte Firmen, nicht oder wenig standortgebundene Firmen).

Hypothese 3: Unter der Bedingung einer offenen Weltwirtschaft sind dominante und etablierte Firmen in Märkten mit hohem Konzentrationsgrad eher in der Lage, das regulatorische Umfeld gemäss ihren Präferenzen zu beeinflussen.

Hypothese 4: Wenn die Kosten der Einführung einer neuen oder verschärften staatlichen Regulierung 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. Eine verstärkte staatliche Intervention erfordert in dieser Situation oft die Kompensation der Kostenträgern in irgendeiner Form. Die Umsetzung dieser Handlungsstrategie gestaltet sich in der Praxis jedoch oft schwierig, beispielsweise weil die grosse Gruppe der (potenziellen) Gewinner einer Regulierung Mühe hat, die Kompensation zu mobilisieren, oder weil Angst vor Präzedenzfällen besteht. Das gegenteilige Politikergebnis (stärkere staatliche Intervention beziehungsweise Re-regulierung) ist dann zu erwarten, wenn der Nutzen einer Regulierung konzentriert ist und die Kosten breit gestreut sind.

Hypothese 5(a): In Bereichen, die eine hohe Mobilität der Produktionsfaktoren aufweisen, kommt eher eine Deregulierung zustande, weil die k-Gruppe unter dieser Bedingung grösser und die Kooperation in grösseren Akteursgruppen schwieriger ist. Die k-Gruppe bezeichnet die Anzahl Akteure (Staaten), die willig sind, gemeinsam ein kollektives Gut bereitzustellen (zu regulieren, eine Deregulierung zu verhindern), unabhängig davon, wie sich die übrigen Akteure verhalten. Bei einer kleineren k-Gruppe kommen Kooperationsprozesse somit eher in Gang als bei einer grösseren k-Gruppe. Mit steigender Mobilität der Produktionsfaktoren wächst die Grösse der k-Gruppe, weil Firmen bei hoher Mobilität mehr Möglichkeiten haben, ihre Produktion ins Ausland zu verlegen oder Regulierungen anderweitig zu umgehen. Dieser deregulatorische Druck kann abgeschwächt oder aufgehoben werden, wenn in

einer bestimmten Gruppe von Staaten Akteure (Staaten oder auch grosse Firmen) existieren, die einen sehr grossen privaten Nutzen aus einer Regulierung ziehen, und/oder diese Staaten (Firmen) ein grosses Einkommen aufweisen und deshalb bereit sind, einen überproportionalen Beitrag an das kollektive Gut zu leisten. Hypothese 5(b): Wenn die Arbitragegewinne (Nutzen des Trittbrettfahrens beziehungsweise Nutzen der Nicht-Regulierung) mit zunehmender Zahl der re-regulierenden Akteure steigen, so ist eine Deregulierung wahrscheinlicher als im umgekehrten Fall.

Die Hypothesen lassen sich auf Aussagen darüber zuspitzen, 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. Eine stärkere Intervention des Staates (Re-regulierung) erfolgt bei:

- Regulierung der Beschaffenheit von Produkten (Politikergebnis: Heterogenität mit Tendenz zu verstärkter staatlicher Intervention);
- entsprechender Nachfrage nach Re-regulierung durch Unternehmen, die multinationale, standortgebundene Investitionen besitzen (Politikergebnis: Konvergenz nach oben); starkem Einfluss von standortgebundenen, binnenorientierten Produzenten (Politikergebnis: Heterogenität mit Tendenz zur Re-regulierung);
- konzentrierten Märkten mit dominanten Grossfirmen (v. a. oligopolistischen und monopolistischen Marktstrukturen), die eine Re-regulierung anstreben;
- konzentriertem Nutzen der Re-regulierung und breit gestreuten Kosten;
- kleiner k-Gruppe; Konvergenz von Grenzkosten der Re-regulierung und Deregulierung (mit jedem zusätzlich re-regulierenden Akteur sinkt der Anreiz zum Trittbrettfahren/Nicht-Kooperieren).

Ein Rückzug des Staates (Deregulierung) erfolgt bei:

- Regulierung von Produktionsprozessen (Politikergebnis: Konvergenz nach unten);
- entsprechender Nachfrage durch Unternehmen, die multinationale, standortgebundene Investitionen besitzen (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 re-regulierenden Akteur steigt der Anreiz zum Trittbrettfahren/Nicht-Kooperieren).

Für die qualitativen Fallstudien, die auf einen Plausibilitätstest der genannten Hypothesen angelegt sind, wurden drei Politikbereiche ausgewählt: (a) Die

Regulierung international tätiger Banken. (b) Bemühungen der EU-Länder zur Koordinierung oder Harmonisierung der fiskalischen Belastung von Kapitalgewinnen. (c) 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 aufgrund folgender Kriterien. Erstens beeinflusst die Mobilität von Produktionsfaktoren in allen drei Fällen die Regulierungsbemühungen der Staatenwelt in klar erkennbarer Weise. Wir haben es also mit kritischen Fällen im oben definierten Sinn zu tun. Zweitens ergab sich eine deutliche Varianz in Bezug auf die meisten erklärenden Variablen. Drittens weisen auch die Politikergebnisse innerhalb und zwischen den einzelnen Fällen signifikante Unterschiede auf, die nach einer Erklärung rufen.

Internationale Banken

Ab Mitte der 1980er Jahre verstärkten die Zentralbanken und Aufsichtsbehörden der G-10-Staaten ihren regulatorischen Zugriff auf international tätige Banken, weil sie deren Kapitalisierung als zu gering erachteten. Die zu tiefe Eigenkapitalausstattung war deshalb problematisch, weil sie in Kombination mit der damaligen Schuldenkrise, säkularen Trends im Finanzsektor und Zusammenbrüchen einiger wichtiger Banken das internationale Finanzsystem zu destabilisieren drohte.

Der vom Baseler Bankenausschuss eingeleitete und koordinierte Re-regulierungsprozess hat zur Verhinderung der in den 1980er Jahren drohenden Erosion der Kapitalausstattung wichtiger internationaler Banken beigetragen. Ohne diese Bemühungen hätten viele der kooperierenden Staaten ihre Kapitalvorschriften im Vergleich zum Status quo ante (Anfang der 1980er Jahre) nicht oder allenfalls erst später verschärft. Die erhöhte Kapitalisierung internationaler Banken wiederum hat, zusammen mit Zahlungsbilanzhilfen des IMF und einzelner Staaten, zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems beigetragen. Die Möglichkeiten zur internationalen Harmonisierung der Kapitalvorschriften sind allerdings begrenzt. Im Besonderen lassen die Baseler Standards den einzelnen Staaten beträchtlichen Spielraum bei der Ausgestaltung und Umsetzung ihrer Vorschriften.

Die Hypothesen 1–3 erklären, weshalb trotz gesamthafter verstärkter regulatorischer Zugriffe der Staatenwelt auf internationale Banken die Kapitalvorschriften der einzelnen Länder unterschiedlich streng geblieben sind und sich auch die tatsächliche Kapitalisierung der Banken über die Länder hinweg nur beschränkt angeglichen hat. Die Hypothesen 4 und 5 wiederum tragen zur Deutung der erstaunlichen Sogwirkung der von wenigen Staaten eingeleiteten Verschärfung der Kapitalvorschriften bei. Im Einzelnen ergaben sich folgende Resultate:

Hypothese 1: Kapitalvorschriften sind eher Produkte- als Produktionsprozesse. Die protektionistische Logik, die hinter der Teilhypothese (1a) zur Produkteregulierung steht, lässt sich bei der Bankenregulierung ansatzweise aufzeigen. Somit erklärt die Hypothese wenigstens teilweise, weshalb in diesem Politikbereich keine Deregulierung, sondern eher eine Re-regulierung zustande kam, und weshalb die nationalen Vorschriften trotz einer gewissen Konvergenz heterogen geblieben sind.

Hypothese 2: Der grösste Teil der standortgebundenen Investitionen im Bankgeschäft ist im Inland angesiedelt und der Grossteil der internationalen Investitionen, mit Ausnahme des *sovereign lending*, das seit den Verschuldungskrisen der 1980er und 1990er Jahre stark zurückgegangen ist, ist wenig standortgebunden. Von dieser Struktur der Investitionen ist nur wenig Antrieb zur Angleichung der Kapitalvorschriften zu erwarten. Dieser Umstand trägt zur Erklärung der fortbestehenden Heterogenität bei.

Hypothese 3: Die für den untersuchten Politikbereich relevanten Märkte sind in mittlerem Ausmass konzentriert. Grossbanken spielen besonders bei nationalen Regulierungsprozessen eine wichtige Rolle. Da, wie oben festgestellt, Kapitalvorschriften gleichzeitig Produktregeln sind, hat dieser innerstaatliche Einfluss der Grossbanken die Re-regulierung bei fortbestehender Heterogenität begünstigt. Die im Zusammenhang mit Hypothese 2 beobachteten Investitionsstrukturen und der mittlere Konzentrationsgrad der Märkte im grenzüberschreitenden Bankengeschäft lassen auf internationaler Ebene keine intensiven Bemühungen der Banken um Harmonisierung der Kapitalvorschriften erwarten. Nur bei der Frage der Zulassung bankinterner Risikomodelle, von deren Anwendung vor allem die grossen Finanzintermediäre profitieren, konnten gemeinsam geäusserte Interessen der Grossbanken festgestellt werden.

Hypothese 4: Im Falle der Bankenregulierung werden die Kosten der Regulierung weitgehend von der im Verhältnis zu den Nutzniessern kleineren Gruppe der Regulierten getragen. Diese Kosten variieren allerdings von Bank zu Bank und auch von Land zu Land und sind ebenfalls vom allgemeinen Wirtschaftsverlauf abhängig. Dass diese für eine Re-regulierung eher ungünstige Kosten-Nutzen-Verteilung die Re-regulierung nicht verhinderte (dies v. a. in den USA, die den Prozess einleiteten) hängt unter anderem mit einer indirekten Kompensation der regulierten amerikanischen Banken über Zusagebeschränkungen für ausländische Institute und Bemühungen zur Internationalisierung der amerikanischen Vorschriften zusammen. Die Internationalisierung wurde dadurch vereinfacht, dass die Kosten der Re-regulierung für viele ausländische Banken recht gering waren und der private Nutzen für die Regulierten selbst oft erheblich war. Unter anderem haben die Baseler Vorschriften die Aufmerksamkeit privater *rating*-Agenturen auf sich gezogen. Bessere Bewertungen durch diese Agenturen ermöglichen den Banken meist die Geldaufnahme zu günstigeren Konditionen. Für manche Banken sind die

Opportunitätskosten der Re-regulierung besonders seit Mitte der 1990er Jahre allerdings gestiegen, was weiteren staatlichen Interventionen enge Grenzen setzt. Mit Blick auf die in den Hypothesen 1–3 erfassten Einflüsse ist jedoch trotz vermehrter Opposition gegen die Baseler Kapitalvorschriften keine Konvergenz der Standards nach unten sondern eher ein Fortbestehen der Heterogenität zu erwarten.

Hypothese 5: Trotz recht hoher Kapitalmobilität im untersuchten Regulierungsbereich konnte vor allem aufgrund des Engagements der drei Länder mit den grössten Finanzmärkten (USA, Japan, Grossbritannien) und deren Eigeninteresse an einer Re-regulierung ein Prozess in Richtung verschärfter Kapitalvorschriften in Gang gesetzt werden. Es existierte also eine kleine Gruppe. Mit steigender Zahl der re-regulierenden Akteure verringerte sich in der Folge der Nutzen für Trittbrettfahrer tendenziell. Dieser Umstand förderte die Diffusion der neuen Standards im Rahmen des Baseler Bankenausschusses und auch darüber hinaus. In vielen Fällen stieg die Kapitalausstattung von Banken gar über das vorgeschriebene Minimum. Diese Über-Erfüllung dürfte teilweise auch auf historischen Zufällen beruhen. Auf jeden Fall scheint die kausale Logik, die hinter Hypothese 5(b) steht, komplizierter zu sein als anfänglich erwartet. So ist beispielsweise die Kapitalisierung von Banken, das heisst auch der Erfolg bei der Umsetzung der Baseler Standards, von verschiedenen Randbedingungen abhängig, unter anderem der Konjunktur.

Die Fallstudie zur Bankenregulierung hat gezeigt, dass trotz hohen Integrationsgrades der internationalen Kapitalmärkte wirksame staatliche Interventionen durchaus möglich sind und auch praktiziert werden. Die Entwicklungen in diesem Bereich seit Mitte der 1990er Jahre zeigen jedoch auch, dass den staatlichen Regulierungskapazitäten Grenzen gesetzt sind. So ist zum Beispiel deutlich erkennbar, dass technologische Innovationen und die fortschreitende Integration der Märkte zusätzliche Schlupflöcher zur Umgehung von Kapitalvorschriften geschaffen haben. Während der Bedarf an wirksamer Regulierung internationaler Banken von den meisten Beobachtern und Beteiligten bejaht wird, ist man sich nicht einig darüber, welches die praktikabelsten und respektive oder effizientesten Lösungen sind oder wären. Bis in die frühen 1990er Jahre noch als grosser Erfolg gefeiert, werden die Baseler Standards Ende der 1990er Jahre in Bezug auf ihre Wirksamkeit und Effizienz stärker hinterfragt. Ob es der Staatenwelt wie in den 1980er Jahren gelingen würde, ihre Kontrolle über internationale Banken wirksam zu reorganisieren, war im Oktober 1999 noch offen, schien aber durchaus möglich.

Besteuerung von Kapitalgewinnen in der EU

Obschon die EU im Steuerbereich bereits seit längerer Zeit regulierend tätig gewesen war, setzten energischeren Versuche zur Harmonisierung der Besteuerung von Kapitalgewinnen erst Mitte der 1980er Jahre ein. Beweggründe

waren als stagnierend bewertete Steuererträge der EG-Staaten, ein mögliches Ausufern selektiver Steuervergünstigungen im internationalen Standortwettbewerb und die Verlagerung der Steuerlasten von mobileren Produktionsfaktoren hin zur Arbeit. 1989 schlug die EG-Kommission ein Massnahmenpaket vor, das unter anderem Mindestsätze für Quellensteuern in allen EG-Staaten vorsah. Dieser Versuch scheiterte. Der Deregulierungsdruck auf EG-Länder mit höheren Quellensteuern auf Zinseinkünften und Dividenden sowie einem schwachen Bankgeheimnis wuchs weiter. Deutschland machte eine 1989 neu eingeführte Quellensteuer nach kurzer Zeit rückgängig. Andere EG-Mitglieder versuchten, den Kapitalabfluss und damit verbundene Einbussen bei den Steuererträgen durch eine Reduktion ihrer Quellensteuern zu reduzieren. Der Wettbewerb um das zunehmend mobile Kapital äussert sich auch darin, dass viele EU-Staaten keine Quellensteuern auf Zinserträge nichtgebietsansässiger Personen erheben.

Die meisten Regierungen erwarteten von der Einführung der Europäischen Währungsunion und der damit verbundenen Integrationsdynamik im Finanzsektor eine zusätzliche Verschärfung des Steuerwettbewerbs. Hinzu kam die hohe Arbeitslosigkeit im EU-Raum, welche die vonstatten gehende fiskalische Entlastung des mobilen Kapitals zulasten der Arbeit in den Vordergrund der Steuerdebatte rückte. Aus diesen Gründen unterbreitete die EU-Kommission im Mai 1998 einen neuen Vorschlag, der weit weniger ambitioniert war als sein Vorgänger von 1989. Es sollte nun keine umfassende Harmonisierung der Quellensteuern mehr angestrebt werden, sondern eher eine Steuerkoordination (Koexistenzmodell). Selbst in dieser bescheidenen Form war die Annahme und Umsetzung des Vorschlages der Kommission im Oktober 1999 noch sehr ungewiss. Es ist somit evident, dass die EU beträchtliche Mühe hat, dem Steuerwettbewerb im Bereich der Kapitalgewinne durch eine Regulierung entgegenzuwirken.

Die empirische Analyse zu den Hypothesen 1–3 begründet vor allem, weshalb ein Trend zur Deregulierung beobachtbar, weshalb jedoch keine starke Konvergenz (sei es in Richtung stärkerer oder schwächerer Besteuerung) zustande gekommen ist. Die entsprechenden Erklärungen sind auf die Interessen von Regierungen, Produzenten (v. a. Finanzintermediäre) und Konsumenten (v. a. Anleger) ausgerichtet. Indem sie sich mit der Kapitalmobilität und Arbitragedynamik befassen, liefern Hypothesen 4 und 5 Erklärungen für den Deregulierungsdruck und das bisherige Scheitern der Re-regulierungsversuche der EU. Die Resultate der Analyse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Hypothese 1: Die Zinsbesteuerung entspricht eher einer Prozess- als einer Produktregulierung. Wie theoretisch erwartet, konnten wir deshalb auch keinen protektionistischen Nutzen einer Re-regulierung orten. Unter diesen Umständen ist eine Konvergenz nach unten wahrscheinlicher. Diese Prognose deckt sich tendenziell mit dem beobachteten Politikergebnis.

Hypothese 2: Investitionen der Produzenten im untersuchten Wirtschaftssektor sind oft multinational, jedoch meist wenig standortgebunden. Deshalb haben, wie aufgrund der Theorie zu erwarten war, die Produzenten kaum Interesse an einer regulatorischen Konvergenz, und schon gar nicht an einer Konvergenz in Richtung stärkerer Zinsbesteuerung.

Hypothese 3: An denjenigen Punkten, an denen die Investoren ihr Geld an Finanzintermediäre übergeben, ist der Konzentrationsgrad der Märkte mittel bis gering. In Kombination mit den Hypothesen 1 und 2 lässt sich auf diesem Hintergrund erklären, weshalb die Re-regulierungsbemühungen der EU-Staaten bisher gescheitert sind, jedoch nur eine begrenzte Konvergenz nach unten beobachtbar ist.

Hypothese 4: Die Verteilung der Kosten und des Nutzens einer verstärkten Besteuerung von Zinseinkünften in den EU-Staaten wirkt einer Re-regulierung entgegen. Der Nutzen einer auf hohem Niveau harmonisierten Zinsbesteuerung entfällt in konzentrierter Form vor allem auf Politiker und den Verwaltungsapparat in Ländern mit bereits hoher Zinsbesteuerung. Von den erhöhten oder stabilisierten Steuereinnahmen profitiert ebenfalls eine breite Bevölkerungsschicht. Die Kosten einer Re-regulierung entfallen in konzentrierter Form auf Anleger und Finanzintermediäre. Viele der potenziell kostentragenden Akteure haben allerdings eine *exit*-Möglichkeit. Unter solchen Umständen sind immer wieder Vorstösse zur Harmonisierung der Zinsbesteuerung zu erwarten, die Erfolgsaussichten dieser Bemühungen sind jedoch sehr unsicher. Diese Prognose deckt sich mit dem beobachteten Politikergebnis.

Hypothese 5: Einige grosse EU-Staaten, allen voran Deutschland und Frankreich, haben sich für eine Steuerharmonisierung eingesetzt. Trotz dieser Bemühungen sind die untersuchten Re-regulierungsversuche bisher gescheitert. Dieses Scheitern hängt mit der hohen Kapitalmobilität und den Interessenasymmetrien zusammen. Dadurch ist die k-Gruppe sehr gross, und auch die Arbitragedynamik verläuft in einer kooperationsbehindernden Richtung.

Ob der jüngste Anlauf der EU-Staaten definitiv scheitern würde, war im Oktober 1999 noch ungewiss. Vor allem unter folgenden Bedingungen erscheint eine Re-regulierung, wenn auch gegenüber den ursprünglichen Plänen in stark abgeschwächter Form, möglich. Mehr Rückenwind könnten die EUBemühungen bekommen, wenn die Kapitalmobilität und damit auch der Steuererwerb in der EU sehr stark zunehmen und massive Rückgänge der Steuererträge verursachen würde. Unter diesen Bedingungen könnte der Druck auf Luxemburg, Grossbritannien und andere Opponenten gegen die Steuerharmonisierung zunehmen. Weitere Abstriche an den Forderungen der Kommission könnten die Akzeptanz der vorgeschlagenen Richtlinie ebenfalls erhöhen. Vor allem bei der Höhe der Quellensteuer, der Definition von Zins, bei Ausnahmen für Eurobonds und Anlagfonds sowie dem vorgeschlagenen Meldeverfahren liesse sich die Intensität des staatlichen Zugriffs nochmals erheblich reduzieren. Andererseits würde eine solche Lösung den Steuerwelt-

bewerb und die Steuererträge kaum beeinflussen und somit auch die Ergebnisse der obigen Untersuchung nicht infrage stellen.

Multinationale Unternehmen

Spätestens seit den 1960er Jahren sind multinationale Unternehmen (MNU) Gegenstand internationaler Politik. Eine in der Zeit der Dekolonialisierung entstandene Kontroverse um die Rolle von MNU im Nord-Süd-Kontext vererbte in den 1980er Jahren, ohne griffige internationale Regelungsmechanismen hervorgebracht zu haben. In der OECD-Welt, aus der die meisten bedeutenden MNU stammen, beschränken sich die regulatorischen Bemühungen der Staatenwelt mit wenigen Ausnahmen auf die Förderung von ausländischen Direktinvestitionen (Marktliberalisierung). Vor allem in den Ausnahmefällen, in denen Staaten marktkorrigierend zu intervenieren versuchen, lassen sich die Möglichkeiten und Grenzen des regulatorischen Zugriffs von Staaten auf MNU am besten beurteilen.

Kurzfristiger internationaler Kapitalfluss beeinflusst vor allem den Handlungsspielraum von Staaten im Bereich der Geldpolitik (Zinsen, Wechselkurse, Inflation). Ausländische Direktinvestitionen, die in engem Zusammenhang mit der Tätigkeit von MNU stehen und um die es in dieser Fallstudie geht, wirken sich hingegen vor allem auf die Fiskalpolitik aus. Ein gängiges Argument in der Globalisierungsdebatte besagt, dass die wachsende Mobilität von Produktionsfaktoren (in diesem Falle die Investitionen von MNU) zu einer Erosion der Körperschaftssteuer führe, einem fiskalischen "Wetlauf nach unten" (Tanzi 1995). Diese Erosion sei auch mit einer Verschiebung der Steuerlasten verbunden und führe zu einer zu geringen Bereitstellung öffentlicher Güter (z. B. Sozialleistungen), zu höherer Arbeitslosigkeit und politischer Instabilität.

Im Gegensatz zu den beiden anderen Fallstudien erwies sich das Politikergebnis in diesem Bereich als mehrdimensional und wurde deshalb auf einer regulatorischen und einer realwirtschaftlichen Ebene erfasst. Dabei ergaben sich je nach Indikator und Zeitraum beträchtliche Varianzen und die Analyse der Hypothesen wurde komplizierter. Auf der regulatorischen Ebene sind bei den nominalen Steuersätzen für Körperschaften erhebliche Reduktionen zu verzeichnen. Dieser Indikator wird vor allem von Kritikern der wirtschaftlichen Globalisierung immer wieder aufgeführt. Bei den "effektiven Steuersätzen", einem Index, der regulatorische und realwirtschaftliche Messgrößen kombiniert, ist hingegen sogar eine leichte Zunahme der Steuerlasten auszumachen. Auch die internationalen Bemühungen, eine tatsächliche oder vermeintliche Erosion der Körperschaftssteuer zu verhindern, haben unterschiedliche Ergebnisse gezeitigt. Bei der Transferpreisgestaltung von MNU ist einerseits eine gewisse Re-regulierung zu beobachten. Andererseits sind Versuche der OECD und der EU, den Steuerwettbewerb auf breiterer Front einzu-

dämmen, nicht sehr weit gediehen. Auf der realwirtschaftlichen Ebene sind die beobachteten Trends ebenfalls uneinheitlich. In einzelnen Ländern hat die fiskalische Belastung von Unternehmen als Anteil am BIP abgenommen, ist aber sowohl im EU- als auch im OECD-Raum über die Zeit hinweg durchschnittlich etwas gestiegen. Die Belastung durch Sozialabgaben ist ebenfalls gestiegen. Die Steuerlasten von Firmen als Anteil an ihren Gewinnen haben hingegen abgenommen. Der Anteil der Körperschaftssteuer an den gesamten Steuererträgen ist über die vergangenen 30 Jahre hinweg etwa gleich geblieben. Bei den meisten Indikatoren ist eine fortbestehende Heterogenität der Steuerbelastung beobachtbar.

Auf regulatorischer und realwirtschaftlicher Ebene ist somit, gesamthaft gesehen, keine signifikante Deregulierung und Konvergenz (sei es nach unten oder oben) festzustellen. Regierungen erwirtschaften immer noch einen beträchtlichen Teil ihrer Steuereinkünfte bei Firmen. Einige Indikatoren deuten sogar auf einen verstärkten staatlichen Zugriff hin. Allerdings gibt es auch Anzeichen, dass die Integration der Weltmärkte den Handlungsmöglichkeiten von Staaten bei der Unternehmensbesteuerung Grenzen setzt. Der Steuerwettbewerb äussert sich z. B. in der Senkung nominaler Steuersätze sowie den Schwierigkeiten der Staatenwelt bei der Bekämpfung des "schädlichen Steuerwettbewerbs" im OECD- und EU-Raum. Die Tatsache, dass der steuerliche Zugriff auf MNU kaum abgenommen hat, wird, wenn dies von den Globalisierungskritikern überhaupt erkannt wird, oft damit begründet, dass die Produktionsfaktoren weniger mobil seien als angenommen. Diese Erklärung lässt die Mehrdimensionalität des hier zu erklärenden Phänomens allerdings ausser acht. Indem sich dagegen die fünf Hypothesen nicht nur auf die Kapitalmobilität, sondern auch auf Macht- und Interessenstrukturen auf Staats- und Firmenebene beziehen, ergab sich bei ihrer Untersuchung ein differenzierteres Bild.

Hypothese 1: Körperschaftssteuer sind als Regulierung von Produktionsprozessen zu betrachten. Die sinkende Tendenz bei den nominalen Steuersätzen und den Steuern als Anteil an den Firmengewinnen, sowie der geringe Erfolg bei der Eindämmung des "schädlichen Steuerwettbewerbs" im OECD- und EU-Rahmen decken sich mit den in Hypothese 1 geäusserten Erwartungen. Die beobachtete Re-regulierung bei den Transferpreisen hingegen widerspricht der Hypothese. In diesem Punkt bieten die Hypothesen 4 und 5 zu Kosten-Nutzen-Strukturen sowie zur Arbitragedynamik griffigere Erklärungen.

Hypothese 2: Die Markt- und Interessenstrukturen im Bereich der Direktinvestitionen lassen erwarten, dass eine grosse und einflussreiche Koalition von standortgebundenen MNU, die sich zugunsten einer Re-regulierung (z. B. internationale Harmonisierung der Körperschaftssteuer) einsetzen würde, nicht zustande kommt. Diese Erwartung deckt sich weitgehend mit der Realität. In Fällen, in denen MNU bei politischen Entscheidungsträgern intervenieren, zielt dieses Lobbying vorwiegend auf eine Reduktion der Steuerbelastung

ab. Das gegenteilige Politikergebnis bei den Transferpreisen kann folgendermassen erklärt werden: Die relative Konzentration des Flusses und der Bestände von Direktinvestitionen auf wenige Staaten, die US-amerikanische Regulierung sowie das Eigeninteresse vieler MNU an einheitlichen Berechnungsgrundlagen für Transferpreise sind Hauptursachen für die Konvergenzbewegung in Richtung stärkerer staatlicher Intervention.

Hypothese 3: Trotz Konzentration des Flusses und der Bestände von Direktinvestitionen auf recht wenige Staaten existieren Zehntausende von MNU in verschiedensten Wirtschaftssektoren. Aufgrund der systematisch erklärbaren Interessengegensätze sind starke Bemühungen einer grossen Koalition von MNU zur Angleichung internationaler Standards eher unwahrscheinlich. Es ist somit fortbestehende Heterogenität und allenfalls eine geringfügige Regulierung oder auch Deregulierung zu erwarten. Diese Erwartung deckt sich weitgehend mit der verfügbaren empirischen Information.

Hypothese 4: Der geringe Erfolg der OECD- und EU-Staaten bei der Eindämmung des "schädlichen Steuerwettbewerbs" kann auf den breit gestreuten Nutzen und die konzentrierteren Kosten zurückgeführt werden. Die Regulierung bei den Transferpreisen ist dahingehend zu deuten, dass trotz unvorteilhafter Kosten-Nutzen-Struktur die kostenträgenden Produzenten die Regulierung vor allem deshalb nicht blockiert haben, weil die damit verbundenen Kosten relativ gering sind.

Hypothese 5: Diese Hypothese spezifiziert die Bedingungen, unter denen eine internationale Angleichung der Steuerbelastung von MNU auf höherem Niveau zustande kommt. Die nur geringen Erfolge bei der Bekämpfung des "schädlichen Steuerwettbewerbs" sind auf eine grosse k-Gruppe, eine kooperationsbehindernde Arbitragedynamik und auf mangelndes Engagement der grossen Wirtschaftsmächte zurückzuführen. Bei der erfolgreicherer Re-regulierung im Bereich der Transferpreispraktiken von MNU weisen die zentralen Erklärungsvariablen in die entgegengesetzte Richtung.

In dieser Fallstudie ist besonders aufgefallen, dass bei der Erklärung der beobachteten Politikergebnisse nebst den Interessen von Staaten und Firmen die Gestaltungsmacht grosser Länder eine entscheidende Rolle spielt. Zwei Resultate sind in diesem Zusammenhang hervorzuheben. Erstens sind grosse Wirtschaftsmächte eher in der Lage, trotz beträchtlicher Offenheit gegenüber ein- und ausfliessenden Direktinvestitionen die Firmen in ihrem Land stärker zu besteuern als kleinere Staaten. Kleinere Staaten fahren jedoch "im Windschatten" der Grossen mit, indem sie die fiskalische Belastung von Körperschaften etwas tiefer ansetzen. Grössere Staaten setzen der Erosion von Steuererträgen somit Grenzen. Zweitens wurde festgestellt, dass der im Bereich der Transferpreise von den USA eingeleitete Re-regulierungstrend den fiskalischen Zugriff auf MNU in diesem Bereich erhöht hat. Die Mobilität von Direktinvestitionen übt somit keinen uninformen, deregulierungsfördernden Druck auf die untersuchten Staaten aus. Vielmehr fungiert diese Mobilität in manchen

Fällen als Transmissionsriemen für die Präferenzen wichtiger Staaten oder Staatsgruppen.

Veränderte Logik des kollektiven Handelns?

Hat die stärkere Integration der Weltmärkte grundlegende Veränderungen der Handlungsmöglichkeiten von Staaten – so wie sie sich in den Fallstudien auf unilateraler und kollektiver Ebene beobachten lassen – nach sich gezogen? Sind die Handlungskapazitäten als Folge der weltwirtschaftlichen Integration geschrumpft? Sind neue Theorien notwendig, um einer von manchen Autoren (z. B. Cerny 1995) postulierten Veränderung der Logik kollektiven Handelns Rechnung zu tragen?

Die Ergebnisse der Fallstudien belegen, dass weltwirtschaftliche Veränderungen, und die Mobilität von Produktionsfaktoren im Besonderen, keinesfalls uniform auf Staaten und deren unilaterale und kollektive Handlungskapazitäten einwirken. Vielmehr werden Letztere durch die Präferenzen von Staaten, Firmen und Konsumenten, durch Marktstrukturen, die Machtverteilung im Staatensystem, die Beschaffenheit bestimmter Regulierungen sowie andere Faktoren geprägt. Wie beispielsweise die Fallstudie zu multinationalen Unternehmen gezeigt hat, können unter dem Einfluss dieser Variablen sogar innerhalb desselben Politikbereiches unterschiedliche Politikergebnisse beziehungsweise Handlungskapazitäten resultieren.

Dementsprechend ist auch die weitverbreitete These vom Verlust der staatlichen Handlungskapazitäten im Zeitalter der Globalisierung zu hinterfragen. Das Ausmass und die Form staatlicher Interventionen variieren zwischen Ländern, Politikbereichen und über die Zeit hinweg beträchtlich. Eine gewisse Erosion staatlicher Handlungskapazitäten ist im Falle der Zinsbesteuerung in der EU zu verzeichnen. Trotz vorteilhafter Kooperationsbedingungen (z. B. gut ausgebaute supranationale Institutionen und Verhandlungsmechanismen der EU) sind die Handlungsmöglichkeiten der Staatenwelt in diesem Bereich eingeschränkt. Aus diesem Fall auf eine generell wachsende Handlungsfähigkeit der Staatenwelt zu schliessen, wäre jedoch verfehlt. Die gleiche Fallstudie zeigt, dass trotz nicht zu übersehender Deregulierungsdrucks kein "Wettlauf nach unten" aufgetreten ist oder in Zukunft zu erwarten ist. Mit grosser Wahrscheinlichkeit werden Firmen und Individuen beziehungsweise ihr Kapital aus Ländern mit hohen Steuern nicht in grossem Stil abwandern, wenn ihnen diese Länder als Gegenleistung für hohe Abgaben eine hohe Lebensqualität, gute Infrastruktur, solide Ausbildungssysteme, eine saubere Umwelt, soziale Stabilität und anderes bieten. Allerdings könnte die Verlagerung der Steuerlasten weitergehen, vor allem in Richtung einer verstärkten Besteuerung des Konsums sowie des immobilien Besitzes. Ob Kapitalsteuern

und damit auch die Zinsbesteuerung langfristig eine solide Einkommensquelle für Staaten sein werden, ist fraglich. Im Gegensatz zum soeben angesprochenen Fall ist im Bankenbereich und auch bei der Transferpreisgestaltung von MNU eine recht wirksame Re-regulierung zustande gekommen, auch wenn die Effizienz der einzelnen Regulierungsversuche bisweilen hinterfragt wird.

Natürlich lassen sich aus drei Fallstudien keine Aussagen für die gesamte Staatenwelt sowie alle Politikbereiche und Zeiträume ableiten. Die Fallstudien zeigen allerdings, dass Staaten selbst in Bereichen, die von hoher Kapitalmobilität geprägt sind und in denen staatliche Einflussnahme nur noch durch kollektives Handeln möglich ist, wirksame Re-regulierungsprozesse in Gang setzen können. In diesem Sinne sind die im vorliegenden Buch untersuchten Fälle vielleicht noch "kritischer" als die von Steven Vogel (1996) analysierten innerstaatlichen Liberalisierungsprozesse in den Finanz- und Telekommunikationssektoren ausgewählter OECD-Staaten. Vogel betrachtet diese Fälle als kritisch, weil sie von einer starken technologischen Dynamik geprägt sind, welche den Handlungsspielraum der Staaten in Frage stellt. Einer der ganz wenigen Fälle, in denen sich eine starke Deregulierungsdynamik beobachten lässt, ist die (in diesem Buch nicht untersuchte) Registrierung von Hochseeschiffen (vgl. dazu Murphy/Oye 1998). In diesem Fall verursachten einige wenige Kleinststaaten einen weltweiten Deregulierungsprozess, indem sie ihre regulatorischen Auflagen abschwächten und so einen grossen Teil der globalen Registrierungsaktivität an sich zogen (Stichwort: *flags of convenience*). Selbst in diesem Extremfall haben jedoch wichtige OECD-Staaten in Teilbereichen, die ihnen bedeutsam erschienen (z. B. Bekämpfung der Meeresverschmutzung durch Öltanker, Arbeitnehmerschutz), erfolgreiche Re-regulierungsprozesse eingeleitet (vgl. Mitchell 1994; De Sombre 1999). Schliesslich ist festzuhalten, dass selbst bei der Registrierung von Hochseeschiffen westliche Industriestaaten ohne weiteres in der Lage wären, die existierenden "Registrierungsosen" mittels Androhung wirtschaftlicher Sanktionen zu einer Verschärfung ihrer Auflagen zu bewegen. Ähnlich wie im Falle der Offshore-Finanzmärkte bewegt sich der "liberalisierte" Markt im Bereich der Registrierung von Hochseeschiffen in einem eng abgesteckten Feld, das ihm vor allem bedeutende Industriestaaten bewusst zugestehen (vgl. Palan 1998).

In der weitaus grösseren Zahl von Fällen, in denen die Produktionsfaktoren standortgebunden und innerstaatliche Regulierungssysteme gesellschaftlich stark verwurzelt sind (z. B. im Umweltschutz und in der Sozialpolitik), sind den staatlichen Handlungskapazitäten allenfalls durch innerstaatliche Probleme (z. B. mangelnde soziale Kohäsion, staatliche Misswirtschaft, gesamtwirtschaftliche Schwierigkeiten), jedoch kaum durch weltwirtschaftliche Einflüsse Grenzen gesetzt. Unter diesem Blickwinkel sind auch nahezu alle Fälle gescheiterter oder fast gescheiterter Staaten keineswegs als Belege für die destruktiven Kräfte der wirtschaftlichen Globalisierung zu betrachten.

Aus den Fallstudien lässt sich folgern, dass die weltwirtschaftliche Integration und, damit verbunden, die erhöhte Kapitalmobilität, kollektives Handeln der Staatenwelt erschweren können, dass jedoch die Überwindung der Kooperationshemmnisse von verschiedenen Randbedingungen abhängt. Damit ist die Kapitalmobilität nur eine von mehreren Randbedingungen, die bei der Erklärung von Regulierungsprozessen zu berücksichtigen ist. Prinzipiell wären beispielsweise die G-7-Staaten sehr wohl in der Lage, alle Steuererosen dieser Welt sowie davon profitierende Firmen und Individuen mit massiven Sanktionen zu belegen und damit den Steuerwettbewerb fast vollständig zu ersticken. Dass diese Handlungsmöglichkeit bisher nicht in die Praxis umgesetzt wurde, hängt vorwiegend mit den vorherrschenden Interessen und Machtverhältnissen in der Staatenwelt zusammen, welche von Prozessen der wirtschaftlichen Globalisierung beeinflusst, aber keinesfalls determiniert werden. Die Logik kollektiven Handelns hat sich, indem die Integration der Weltmärkte gewisse Regulierungsprozesse beeinflusst, in bestimmten Politikbereichen somit zweifelsohne verändert. Sind die herkömmlichen Theorien der politischen Ökonomie deshalb obsolet?

Staatliche und auch privatwirtschaftliche Akteure operieren heute in einem komplexeren Umfeld als zu Zeiten weitgehend auf den einzelnen Territorialstaat beschränkter Märkte. Die dritte Industrielle Revolution hat zumindest in westlichen Industriestaaten, aber auch darüber hinaus, die von Polanyi so treffend analysierte "grosse Transformation" abgelöst.³ Diese Veränderung ist mit einer immer grösseren Bedeutung von Informations- und Kommunikationstechnologie, flexiblen Produktions- und Vermarktungsstrukturen, einer Segmentierung der Märkte und grenzüberschreitenden Wertschöpfungsprozessen und Austauschbeziehungen verbunden. Dass dieser wirtschaftliche Wandel Veränderungen in staatlichen Funktionen mit sich bringt, ist einleuchtend. Staaten sind denn auch seit geraumer Zeit dabei, ihre Tätigkeiten auf innerstaatlicher und grenzüberschreitender Ebene zu reorganisieren.

Erstens haben viele Staaten ihre Beteiligungen an Rüstungsbetrieben, Post- und Telekom-Unternehmen, Fluggesellschaften, Energieproduzenten, Wasserwerken usw. verringert oder gar aufgegeben. Wie Steven Vogel (1996) gezeigt hat, haben diese Staaten bei Liberalisierung und Privatisierung jedoch oft (aber nicht immer) ihre regulatorische Kontrolle über die betreffenden Wirtschaftsaktivitäten eher ausgebaut. Damit löst sich auch ein scheinbarer

3 Diese grosse Transformation beinhaltet u. a. eine Abkehr vom mit der ersten Industriellen Revolution verbundenen Streben nach globalen, sich selbst regulierenden Märkten und einen Trend in Richtung korporatistisch verfasster, sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaaten. Diese entstanden in den 1930er Jahren und erlebten nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Blütezeit. Die damit zusammenhängenden staatlichen Funktionen entsprechen dem Muster der zweiten Industriellen Revolution und beinhalten die Förderung der industriellen Massenproduktion, die Absicherung dieser Industrie gegen weltwirtschaftliche und sicherheitspolitische Veränderungen, die Sicherstellung einer disziplinierten Arbeitnehmerschaft usw.

Widerspruch zwischen der Stiglerschen Hypothese der *regulatory capture* (vgl. Kap. 3) und den beobachtbaren Liberalisierungsprozessen in vielen Fällen auf: George Stigler ging davon aus, dass konzentrierte Interessengruppen durch staatliche Regulierungen oft ökonomische Renten erzielen. Die seit den 1970er Jahren anhaltende Liberalisierungswelle in vielen OECD-Staaten liess vermuten, dass Stiglers Argument widerlegt sei – weshalb sollten gerade die mächtigen Staatsbetriebe vom Staat zu ihrem Nachteil dem freien Wettbewerb ausgesetzt werden?

Zweitens haben viele Länder in jüngerer Zeit ihre regulatorische Tätigkeit Reformen unterzogen, zum Beispiel im Gesundheitswesen, dem Wettbewerbssrecht, den Subventionspraktiken, der Forschungsförderung, dem Umweltschutz- und dem Fiskalbereich oder dem Schutz geistigen Eigentums. Oft orientieren sich die reformierten Regulierungssysteme nun stärker an marktwirtschaftlichen Prinzipien. Daraus zu folgern, die Staaten hätten zugunsten der privaten Marktteilnehmer an Bedeutung verloren, scheint jedoch verfrüht. Wiederum lässt sich diese Entwicklung in vielen Fällen durch den Ausdruck „mehr Markt, mehr Regeln“ charakterisieren.

Drittens stossen soziale Absicherungs- und Umverteilungssysteme vieler Staaten seit geraumer Zeit an Grenzen – zum Beispiel im Agrarbereich, bei der Altersvorsorge oder der Sozialhilfe. Das Diktum vom Sozialabbau, der von vielen Gewerkschaften und der politischen Linken angeprangert wird, scheint allerdings stark übertrieben. Vieles deutet darauf hin, dass in den meisten Staaten eher eine Reform der gegenwärtigen Umverteilungsaktivitäten im Sinne einer Effizienzsteigerung sowie die Erhaltung der gegenwärtigen Leistungen, jedoch kein Abbau im Gange ist. Mit diesen Reformen verbunden ist, trotz, aber vielleicht auch gerade aufgrund vermehrter Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Prinzipien, meist eine verstärkte staatliche Kontroll- und Regulierungstätigkeit – man betrachte etwa die Reformen im Gesundheitsbereich in westlichen Industriestaaten.

Diese Beispiele deuten darauf hin, dass das Verhältnis zwischen Staaten und Märkten nicht einem Nullsummenspiel gleicht. Was in obigen Beispielen und besonders auch in den drei Fallstudien zutage tritt, ist ein zunehmend kompliziertes Geflecht von Wechselwirkungen zwischen beiden Bereichen, innerhalb von Staaten und über staatliche Grenzen hinweg. Für die Theoriebildung bedeutet dies, dass sich traditionelle Theorien der zwischenstaatlichen Beziehungen, zum Beispiel der Neorealismus, aber auch viele Theorien der innerstaatlichen und vergleichenden Politik (z. B. im Bereich der Regierungslehre), die grenzüberschreitende Beziehungen zwischen Staatenwelt und Weltmärkten nicht in die Analyse einbeziehen, besonders in Bezug auf wirtschaftspolitische Fragestellungen überlebt haben.

Diese Bemerkungen werden den meisten Politikwissenschaftlern am Ende des 20. Jahrhunderts sicher nicht gerade revolutionär erscheinen. Es ist gleichzeitig jedoch zu bemerken, dass die genannten Veränderungen im Verhältnis

zwischen Staaten und Märkten nicht notwendigerweise nach einer radikalen theoretischen Neuorientierung rufen oder empirisch oder theoretisch eklektischen Ansätzen Vorschub leisten müssen. Beobachter der internationalen politischen Ökonomie sind vielmehr dazu aufgefordert, auf zum grossen Teil bereits existierende Theorien zurückzugreifen, diese für bestimmte empirische Sachbereiche nutzbar zu machen, konkrete Hypothesen zu formulieren und diese anhand empirischer Informationen auf ihre Plausibilität zu prüfen. Nur so lässt sich in einem systematischen Wettstreit der Ideen kumulatives Wissen erzeugen. Gefragt sind vor allem Theorien, welche die Beziehungen zwischen Staaten, Produzenten, Konsumenten und anderen Akteuren innerstaatlich und grenzüberschreitend beleuchten und dabei, in gewohnter Weise, nach den Interessen und Einflussmöglichkeiten dieser Akteure sowie den Rahmenbedingungen (z. B. Kapitalmobilität, Standortgebundenheit), unter denen diese Akteure interagieren, fragen.

Unter diesen Gesichtspunkten ist auch die Ergiebigkeit der in Kapitel 3 entworfenen Hypothesen zu beurteilen. Diese Hypothesen identifizieren Bedingungen, unter denen eher ein Rückzug (Deregulierung) beziehungsweise eine stärkere Intervention (Re-regulierung) der Staatenwelt sowie Konvergenz beziehungsweise Divergenz zu erwarten sind. Die Forschungsanlage wurde bewusst einfach konzipiert, indem die Wirkungen der einzelnen erklärenden Variablen nicht gezielt gegeneinander abgewogen werden. Vielmehr interessiert, auf welche Kombination von Re-regulierung – Deregulierung und Konvergenz – Divergenz eine bestimmte Gesamtkonstellation der erklärenden Variablen hindeutet und inwieweit sich diesbezügliche theoretische Prognosen mit der empirischen Information decken. Abbildung 1 fasst die Hypothesen und die empirische Information zusammen.

Eine solche Zusammenfassung muss gezwungenermassen skizzenhaft bleiben und wird den reichhaltigen empirischen Sachverhalten, wie sie in den Kapiteln 4–6 analysiert wurden, nur beschränkt gerecht. Die aus der Fallstudie zu MNU gewonnenen Erkenntnisse werden hier beispielsweise auf zwei Politikergebnisse und deren Erklärung beschränkt: Kooperationsprozesse zur Verhinderung des „schädlichen Steuerwettbewerbs“ sowie Regulierungsprozesse im Bereich der Transferpreisgestaltung von MNU. Zudem eröffnet sich in Bezug auf manche Variablen (z. B. Marktkonzentration, Standortgebundenheit von Investitionen, Politikergebnisse) ein gewisser Spielraum bei der Interpretation der empirischen Information, der in weiterführenden empirischen Analysen zu etwas anderen Folgerungen führen könnte.

Abbildung 1: Hypothesen und empirische Information

	Banken- regulierung	EU- Zinssteuern	MNU schädlicher Steuerwett- bewerb	MNU Transferpreise
Art der Regulierung (Produkte- vs. Prozessre- gulierung)	Produkte- regulierung	Prozess- regulierung	Prozess- regulierung	Prozess- regulierung
Anteil von MNU mit standortge- bundenen interna- tionalen Investitionen	mittel bis gering	gering	mittel bis gering	mittel (in US- Markt)
Marktkon- zentration	mittel	mittel bis gering	mittel bis gering	mittel bis gering
Kosten- Nutzen- Verteilung	kooperations- behindernd; jedoch indirekte Kompen- sation; recht geringe Reg- Kosten für viele Banken	kooperations- behindernd	kooperations- behindernd	kooperations- behindernd; jedoch geringe Kosten für MNU
k-Gruppe	klein	gross	gross	klein
Arbitrage- dynamik	kooperations- fördernd	kooperations- behindernd	kooperations- behindernd	kooperations- fördernd
Re- regulierung/ Deregulierung	Re- regulierung; beschränkte Konvergenz	Scheitern von Re- regulierung- versuchen; geringfügige Deregulierung; beschränkte Konvergenz	Scheitern von Re- regulierung- versuchen; ansatzweise Deregulierung; Heterogenität	Re- regulierung, Konvergenz

Abbildung 1 zeigt, dass sich auch bei einer vorsichtigen Interpretation die empirische Information über weite Strecken mit den in den Hypothesen prognostizierten Effekten deckt. Dort, wo die Werte einzelner Variablen mit dem beobachteten Politikergebnis aus theoretischer Sicht inkongruent sind, lassen sich oft Substitutionseffekte anderer Variablen beobachten. Im Fall der Transferpreise beispielsweise ist eine Re-regulierung trotz kooperationshemmender Kosten-Nutzen-Struktur zustande gekommen, weil die k-Gruppe klein, die Arbitragedynamik wenig ausgeprägt und die Regulierungskosten für die Betroffenen recht gering waren. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die in den Kapiteln 3-6 erbrachte Erklärung von Re-regulierung - Deregulierung und Konvergenz - Divergenz, welche auf den Interessen von Staaten, Firmen und anderen Akteuren sowie Randbedingungen wie der Mobilität von Produktionsfaktoren beruht, differenziertere Antworten auf die gestellten Fragen ermöglicht als Ansätze, die ausschliesslich auf die Frage der Kapitalmobilität ausgerichtet sind oder gar nur die Interaktionen zwischen Staaten beleuchten.

In zusätzlichen Fallstudien auf der Basis des in Kapitel 3 formulierten Erklärungsmodells sollten sich weiterführende Arbeiten auch mit Regulierungsbereichen befassen, in denen wissenschaftliche Unsicherheit und ein hoher öffentlicher Emotionsgehalt des Regulierungsgegenstandes eine grössere Rolle spielen als in den in diesem Buch untersuchten Politikbereichen. Beispiele dafür sind im Umwelt- und Konsumentenschutz zu finden. Solche Arbeiten sind aus zwei Gründen von Bedeutung.

Erstens deuten die bisher verfügbaren Untersuchungen darauf hin, dass sich Regulierungsprozesse zum Beispiel im Finanz-, Telekom-, Verkehrs- oder Strombereich mit den herkömmlichen Ansätzen, die sich ausschliesslich auf materielle Interessen der Akteure sowie auf Machtverhältnisse und Institutionen beziehen - das heisst mit den konventionellen Theorien der Politischen Ökonomie, wie sie in diesem Buch zur Anwendung gelangten -, recht griffig erklären lassen. In Politikbereichen, in denen grosse wissenschaftliche Unsicherheit über die der Regulierung zugrunde liegenden Probleme herrscht und die öffentlichen Emotionen sehr stark sind, stossen diese Theorien jedoch an die Grenzen ihrer Erklärungskraft. Beispiele dafür sind die Regulierung von gentechnisch veränderten Lebensmitteln, Verbote von Fleisch hormonbehandelter Rinder und die Regulierung des internationalen Handels mit giftigen Abfällen. In solchen Fällen lassen sich nationale und internationale Regulierungsprozesse und deren Ergebnisse nur dann ausreichend erklären, wenn auch Unterschiede in der Perzeption von gesellschaftlichen Risiken in Wissenschaft und breiter Öffentlichkeit berücksichtigt werden (Oye/Bernauer/Schubert 1999).

Zweitens können Analysen solcher Fälle auch die politischen Grenzen der wirtschaftlichen Globalisierung besser ausleuchten. Weltwirtschaftliche Veränderungen haben besonders in den 1990er Jahren zu einer erhöhten Sensibilität breiter Bevölkerungskreise gegenüber innerstaatlichen Konsequenzen dieser

Veränderungen geführt. Teilweise beruht diese Sensibilität nachweislich auf Fehlschlüssen – so auch der Annahme, dass der gestiegene Aussenhandel mit Entwicklungs- und Schwellenländern hauptverantwortlich sei für die tatsächlich beobachtbaren Reallohninbussen weniger qualifizierter Arbeitskräfte und für die Arbeitslosigkeit. In gewissen Fällen sind Ängste vor weltwirtschaftlichen Veränderungen allerdings begründet. Diese Ängste manifestieren sich immer häufiger in internationalen Handelsstreitigkeiten. So hat beispielsweise der Abbau tarifärer Handelshemmnisse und Quoten – das heisst die traditionelle regionale und globale Handelsliberalisierung – zu einer Intensivierung von Konflikten an der Schnittstelle zwischen grenzüberschreitendem Handel und innerstaatlichen Regulierungssystemen geführt (Bernauer/Ruloff 1999a). Diese Konflikte entstehen, weil sich bei zunehmendem Aussenhandel unterschiedliche Regulierungen der einzelnen Staaten – zum Beispiel im Umwelt- und Konsumentenschutz – störend bemerkbar machen. Produkteregulierungen (vgl. Kap. 3) wirken sich vor allem auf den internationalen Fluss von Waren aus, Prozessregulierungen beeinflussen vor allem Investitionsströme. In manchen Fällen können solche Reibungsflächen durch eine internationale Harmonisierung von Regulierungen oder durch gegenseitige Anerkennung nationaler Standards beseitigt werden. In Fällen jedoch, in denen Risikowahrnehmungen in Wissenschaft und breiter Öffentlichkeit von Land zu Land stark divergieren und bestehende Regulierungen eine grosse innerstaatliche Legitimität geniessen, sind diese Wege häufig verbaut. Daraus können sich nur schwer lösbare Handelskonflikte entwickeln (Oye/Bernauer/Schubert 1999); dies vor allem bei Produkteregulierungen, die, wie in Kapitel 3 aufgezeigt, zum Beispiel auf innenpolitisch stark verankerten Koalitionen zwischen Umwelt- oder Konsumentenschützern und protektionistischen Produzenten basieren. Je schwieriger es für Regierungen wird, für von der Handelsliberalisierung beeinträchtigte Interessengruppen einen Ausgleich oder soziale Abfederungsmassnahmen zu schaffen oder der Opposition anderweitig Rechnung zu tragen (vgl. Jaggi/Weder 1999⁴; Kap. 2), und je hartnäckiger die oben genannten Konflikte sind, desto mehr dürften weitere Liberalisierungsschritte – in diesem Fall im Handelsbereich – an Grenzen stossen (vgl. auch Rodrik 1996).

4 Eine ausgezeichnete Kritik der Argumente von Jaggi/Weder (1999) findet sich in Armingeon (1999).

Fördert die wirtschaftliche Globalisierung die politische Fragmentierung?

Im Sinne einer umfassenderen Beurteilung der Auswirkungen weltwirtschaftlicher Veränderungen wird in Kapitel 7 der Frage nachgegangen, ob und wie wirtschaftliche Globalisierungsprozesse die politische Geographie beeinflussen. Im Speziellen wurde versucht, zwei scheinbar in paradoxem Verhältnis zueinander stehende Strukturveränderungen im internationalen System zu erklären: einerseits die zunehmende weltwirtschaftliche Integration, andererseits die zunehmende Zersplitterung des internationalen Systems in immer mehr und entsprechend kleinere politische Einheiten, das heisst politische Fragmentierung. Letztere indiziert nicht direkt einen Bedeutungsgewinn oder -verlust von Staaten gegenüber den Weltmärkten, doch bewirken politische Fragmentierungsprozesse oft bedeutende wirtschaftliche Veränderungen beziehungsweise Kosten. Ein Versuch, die Auswirkungen wirtschaftlicher Globalisierung auf dieses zentrale Strukturierungselement der internationalen politischen Ökonomie zu untersuchen, sollte in einem Buch zur Beziehung zwischen Staaten und Weltmärkten deshalb nicht fehlen. Ein einfaches Erklärungsmodell brachte politische Fragmentierungsphänomene mit weltwirtschaftlichen Integrationsprozessen in Verbindung. Seine Plausibilität wurde anhand von Fallstudien zu Autonomiebewegungen in Quebec und Schottland bewertet.

Das in Kapitel 7 entworfene Erklärungsmodell sei an dieser Stelle nochmals in Erinnerung gerufen:

Hypothese 1: Je heterogener die Interessen in einem Staat sind (z. B. aufgrund ethnischer, sprachlicher oder religiöser Konflikte), desto stärker ist die Nachfrage nach selektiven Ressourcentransfers zugunsten unzufriedener sozialer Gruppen oder Teilgebiete in diesem Staat.

Hypothese 2: In reicheren Staaten sowie in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität sind Ressourcentransfers einfacher zu bewerkstelligen. In wirtschaftlich schlechteren Zeiten sinkt die Kapazität der Zentralregierung, Ressourcentransfers zu erbringen. Dadurch erhalten Autonomie- oder Sezessionsbestrebungen Auftrieb.

Hypothese 3: Je leichter für politische Interessengruppen der Zugang zu staatlichen Verteilungsprozessen ist, desto stärker ist die Nachfrage unzufriedener Gruppen oder Teilgebiete nach Ressourcentransfers. Ein verstärkter Zugang zu Verteilungsprozessen bewirkt jedoch auch mehr Wettbewerb unter den Nachfragenden und löst Konflikte zwischen "Netto-Zählern" und "Netto-Empfängern" aus. Verteilungskämpfe dieser Art können Ressourcentransfers zur Erhaltung oder Erhöhung der Kohäsion eines Staatsgebildes erschweren und Autonomie- oder Sezessionsbestrebungen fördern. Dezentralisierungs-massnahmen können einerseits politische Fragmentierungsprozesse verlang-

samen oder gar aufhalten. Andererseits sind Dezentralisierungsmassnahmen auch als Bestandteil der politischen Fragmentierung zu betrachten.

Hypothese 4: Weltwirtschaftliche Integrationsprozesse, einschliesslich regionaler Integrationsbemühungen, können drei Auswirkungen haben. (a) Sie tragen zur Demokratisierung politischer Systeme bei, was die Nachfrage nach staatlichen Umverteilungsleistungen verstärken, Ressourcentransfers aber gleichzeitig erschweren kann (vgl. Hypothese 3). (b) Sie können die Fähigkeit von Staaten, Ressourcen umzuverteilen, beschränken oder reduzieren: sei es, weil die wirtschaftliche Globalisierung soziale Abfederungsmassnahmen erfordert, die im ganzen Staat (auch in "staatstreuen" Gebieten) zur Ausführung kommen und somit Ressourcen binden, die dann nicht mehr für selektive Anreize zur Verfügung stehen; sei es, weil die weltwirtschaftliche Integration innerstaatliche Liberalisierungsprozesse (v. a. im öffentlichen Sektor) bewirkt und ganz allgemein zu Spardruck bei den öffentlichen Ausgaben führt. (c) Bei zunehmender weltwirtschaftlicher Verflechtung, inklusive regionaler Integrationsprozesse, sinken die Sezessionskosten.

Bei der empirischen Überprüfung dieses Modells waren vor allem die Kapazitäten der Zentralregierung zum Ressourcentransfer an autonomie- oder sezessionswillige Teilgebiete sowie der Einfluss der weltwirtschaftlichen Integration auf die Sezessionskosten von Interesse. In beiden Fallstudien konnte gezeigt werden, dass rückläufige Ressourcentransfers von der Zentralregierung an unzufriedene Teilgebiete und eine stärkere Integration dieser Gebiete in die Weltwirtschaft Autonomie- oder Unabhängigkeitsbestrebungen tendenziell begünstigt haben. Der letztgenannte Effekt steht in engem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Globalisierung. Der Einfluss der Globalisierung auf die Kapazitäten für Ressourcentransfers hingegen ist eher indirekt und empirisch schwerer fassbar. Insgesamt deuten beide Fallstudien klar darauf hin, dass weltwirtschaftliche Integrationsprozesse der politischen Fragmentierung Vorschub leisten können. Ob sich die formulierten Hypothesen mit der empirischen Information in anderen Fällen decken, zum Beispiel bei Unabhängigkeitsbewegungen in Entwicklungs- oder Schwellenländern, bleibt in weiterführenden Untersuchungen zu beurteilen. Dass Demokratisierungsprozesse sowie Opportunitätskosten, die durch Veränderungen relativer Preise als Folge zunehmender Integration der Weltwirtschaft entstehen, auch in wirtschaftlich (noch) geschlossenen Staaten politische Fragmentierungsprozesse fördern können, erscheint recht plausibel.

Abschliessend wurde ein, vielleicht etwas gewagter, aber hoffentlich für den Leser anregender Versuch unternommen, auf der Basis des genannten Erklärungsmodells einige Gedanken zur zukünftigen Entwicklung der EU zu formulieren. Die europäische Integration ist hier vor allem deshalb interessant, weil sie den in diesem Kapitel unterstellten politischen Fragmentierungstendenzen scheinbar entgegenläuft. Gleichermassen widerspricht die vom Neofunktionalismus propagierte These, dass wirtschaftliche Integration die

politische Integration durch *spill-over*-Prozesse begünstigt, der in Kapitel 7 formulierten Hypothese, dass die wirtschaftliche Integration zur politischen Fragmentierung beiträgt. Mögliche Erklärungen für diesen Widerspruch (sei er nun scheinbar oder zutreffend) lassen sich aus unserem Erklärungsmodell gewinnen. Unter anderem können wirtschaftliche Umverteilungsmechanismen der EU innerstaatliche Konflikte und damit die politische Fragmentierung dämpfen. Hinzu kommt, dass die Frage des Anschlusses an beziehungsweise Ausschlusses von regionalen Integrationsräumen, je nachdem wie diese Einflussgrösse von Sezessionsbewegungen und ihren Gegnern strategisch ins Spiel gebracht wird, die Wahrscheinlichkeit einer Sezession erhöhen oder reduzieren kann. Schliesslich ist zu bemerken, dass, wenn man politische Fragmentierung auf einem Kontinuum definiert und nicht nur im Sinne von Sezessionen, politische Fragmentierungstendenzen auch im EU-Raum zu beobachten sind – zum Beispiel Dezentralisierungsmassnahmen, Ausbau föderalistischer Staatsstrukturen, Subsidiaritätsprinzip in der EU und Autonomiebewegungen in einigen EU-Staaten. Stellt man diese Fragmentierungstrends den doch eher bescheidenen politischen (im Gegensatz zu den wirtschaftlichen) Integrationserfolgen der EU gegenüber, lässt sich zumindest darüber diskutieren, ob der Trend der These, welche eine stärkere politische Fragmentierung als Folge der weltwirtschaftlichen Integration erwarten lässt, insgesamt entgegenläuft.

Auf dem Hintergrund des oben zusammengefassten Erklärungsmodells ist zu erwarten, dass es schwer fallen dürfte, in absehbarer Zeit den zweifellos enormen wirtschaftlichen Integrationserfolg der EU mit der Schaffung eines europäischen Bundesstaates, vergleichbar mit der Schweiz oder Deutschland, zu krönen. Die Heterogenität der Interessen innerhalb der EU ist besonders in der traditionellen "hohen" Politik (z. B. Aussen- und Sicherheitspolitik, Fiskalpolitik) bereits gegenwärtig sehr gross. Diese Heterogenität wird in Folge der absehbaren Erweiterung der Union noch zunehmen. Ob die EU in der Lage sein wird, die notwendigen Ressourcen zu mobilisieren, um weniger integrationsfreudige Mitglieder zu einer weitreichenden Vertiefung der Integration zu bewegen, ist mehr als fraglich. Der Streit um institutionelle und finanzielle Reformen im Vorfeld der anstehenden Erweiterungsrunde sollte selbst die stärksten Optimisten zweifeln lassen. Eine Demokratisierung der EU, wie sie von vielen Verfechtern einer Vertiefung der Integration gefordert wird, könnte, wie in Hypothese 2 postuliert, die Kapazität der EU, Ressourcen an weniger "vertiefungswillige" Länder zu transferieren beziehungsweise Nettozahler zu entlasten, sogar vermindern und damit der Vertiefung der Integration noch stärkere Grenzen setzen. Schliesslich deuten das Subsidiaritätsprinzip sowie die Tatsache, dass EU-Bürger nach wie vor ihren eigenen Staat als wichtigsten ideellen Bezugsrahmen betrachten, darauf hin, dass wirtschaftliche Integration und politische Fragmentierung auch in der EU weiterhin koexistieren werden

und der vielfach prognostizierte oder beschworene Bundesstaat Europa in absehbarer Zeit kaum zustande kommen wird.

Im Gesamtbild zeigt sich somit, dass weltwirtschaftliche Integrationsprozesse die politische Fragmentierung fördern können, und dass Veränderungen der politischen Geographie und damit auch der Grundstrukturen der internationalen politischen Ökonomie noch lange nicht zum Stillstand gekommen sind. Die Weltwirtschaft ist auch weiterhin kein "Spiel ohne Grenzen". Nationale Grenzen, innerstaatliche Strukturen und staatliche Politiken werden auch zukünftig einen bedeutenden Einfluss auf das weltwirtschaftliche Geschehen haben, nicht zuletzt schon deshalb, weil Veränderungen innerstaatlicher politischer Organisationsformen oder nationaler Grenzen oft mit Konflikten und wirtschaftlichen Kosten verbunden sind.

Und sie können doch nicht ohne einander sein...

Weltwirtschaftliche Verflechtungen haben, unterbrochen vom Ersten und Zweiten Weltkrieg, im 20. Jahrhundert enorm zugenommen. Das heutige Ausmass internationaler Transaktionen und Interaktionen im Vergleich zur Binnenwirtschaft ist mit keinem anderen Abschnitt der menschlichen Geschichte vergleichbar. Wie oft zuvor in Zeiten grosser gesellschaftlicher Umbrüche hat auch die mit dem Ende des Kalten Krieges verknüpfte Dynamisierung in der Weltwirtschaft, verbunden mit einem wachsenden Glauben an die Effizienz des Marktes und einem (scheinbaren) globalen Siegeszug der Zivilgesellschaft und Demokratie, Sozialwissenschaftler und politische Praktiker zu weitreichenden Annahmen und Prognosen verleitet. Eine der populärsten Thesen ist die, dass der Staat und die Politik allgemein bei zunehmender Ökonomisierung des Weltgeschehens an den Rand gedrängt werden und stark an Bedeutung verlieren.

Wer sich in theoretisch und empirisch fundierter Weise mit den Auswirkungen weltwirtschaftlicher Veränderungen auf politische Prozesse im Inneren von Staaten und über die Einzelstaaten hinaus befasst, bemerkt schnell einmal, dass die Wechselwirkungen zwischen (staatlicher) Politik und Wirtschaft oder, anders formuliert, zwischen privater Macht und öffentlicher Autorität viel komplizierter sind, als die meisten Thesen vom Niedergang der Politik und des Staates unterstellen. Als ebenso fragwürdig erweist sich die übermässig vereinfachende Betrachtung der Beziehung zwischen Politik und Wirtschaft als Nullsummenspiel (Wirtschaft gewinnt an Bedeutung zulasten der Politik).

Zweifellos haben weltwirtschaftliche Veränderungen signifikante Auswirkungen auf politische Prozesse und deren Ergebnisse. In Kapitel 2 wurde aufgezeigt, dass eine stärkere Einbettung von Staaten in die Weltwirtschaft

fiskalpolitische Konsequenzen haben kann, indem sie die Staatsquote beeinträchtigt. In Kapitel 4 wurde dargelegt, dass die zunehmende Integration der Finanzmärkte (staatliche) Behörden dazu bewegen hat, die Regulierung internationaler Banken den veränderten Umständen anzupassen und auch einen Einfluss auf die Handlungsoptionen der regulierenden Behörden gehabt hat. Die Analyse in den Kapiteln 5 und 6 ergab unter anderem, dass steigende Kapitalmobilität zu einer Verlagerung von Steuerlasten führen kann und dass kollektive Lösungsversuche auf internationaler Ebene von weltwirtschaftlichen Umständen beeinflusst werden. In Kapitel 7 zeigte sich schliesslich, dass weltwirtschaftliche Integrationsprozesse gar gewisse Auswirkungen auf die Strukturierung der internationalen politischen Ökonomie haben können, indem sie unter bestimmten Bedingungen die politische Fragmentierung begünstigen.

Diese Einflüsse der Weltwirtschaft auf staatliches Handeln können jedoch nicht im Sinne eines Machttransfers von Staaten an die (Welt-)Märkte interpretiert werden, wie das viele Autoren (z. B. Greider 1997; Mathews 1997) tun. Die empirischen Kapitel in diesem Buch, wie auch einige andere Arbeiten jüngerer Datums (z. B. Sobel 1994; Vogel 1996; Garrett/Lange 1995; Keohane/Milner 1996), zeugen davon, dass liberalisierte und stärker integrierte Märkte ohne weiteres mit gleich bleibenden oder gar stärkeren staatlichen Interventionen einhergehen können. Mehr wirtschaftlicher Wettbewerb bedeutet nicht automatisch weniger staatliche Einflussnahme. In vielen Fällen lässt sich sogar beobachten, dass Prozesse der Marktliberalisierung von staatlichen Akteuren stark geprägt werden und dass (private) Marktkräfte die Form, den Zeitverlauf und das Ergebnis keinesfalls determinieren. Spiegelbildlich zeigt die empirische Information, dass selbst in Politikbereichen, welche von hoher Kapitalmobilität geprägt sind, die Staatenwelt unter bestimmten Bedingungen in der Lage ist, das Ausmass staatlicher Kontrolle einzelstaatlich oder als Kollektiv zu verstärken.

Sei es durch umwelt- oder sozialpolitische Massnahmen, das Wettbewerbsrecht, Subventionen aller Art, arbeitsrechtliche Vorschriften, fiskalische Bestimmungen und vieles mehr: Staaten haben in den meisten Fällen ihre Kontrolle über das wirtschaftliche und gesellschaftliche Geschehen kaum abgebaut, in vielen Fällen sogar ausgebaut und reorganisiert. Weltwirtschaftliche Veränderungen wirken auch nicht uniform auf Staaten ein. Geprägt von der Ausgestaltung ihrer innerstaatlichen Institutionen, der Beschaffenheit wirtschaftlicher Interessen oder ihrer Form der Einbettung in die Weltwirtschaft, können Staaten sehr unterschiedliche wirtschafts-, sozial- oder umweltpolitische Wege beschreiten. Die allgegenwärtige politische Rhetorik von Deregulierung und Liberalisierung scheint politische Praktiker verschiedenster Couleur zwar immer häufiger zu vereinen; doch Konvergenz der rhetorischen Gewohnheiten bedeutet noch lange nicht Konvergenz der Politikergebnisse und schon gar nicht Konvergenz in Richtung mehr Markt und weniger Staat.

Der Anspruch von J. P. Nettl in einem bereits 1968, also lange vor der gegenwärtigen Globalisierungsdiskussion publizierten Artikel ist heute nicht weniger zutreffend als damals: "[...] das Ding [der Staat] existiert und keine auch noch so umfassende konzeptuelle Restrukturierung kann ihn auflösen" (Nettl 1968: 559).

Dass Staaten und (Welt-)Märkte auch weiterhin in einem spannungsreichen Verhältnis stehen werden, ohne dass deshalb einer der beiden gesellschaftlichen Bereiche zugunsten des anderen an Bedeutung verlieren muss, ist schliesslich auch damit zu begründen, dass weltwirtschaftliche Integrationsprozesse innerstaatliche und auch internationale Spannungen verschärfen können (vgl. Frieden/Rogowski 1996; Rogowski 1989; Rodrik 1996). (Welt)wirtschaftliche Veränderungen zeitigen, dies ist beileibe nichts Neues, materielle Konsequenzen. Gewinner und Verlierer solcher Veränderungen – ob diese Unterscheidung nun entlang der relativen Ausstattung von Akteuren mit bestimmten Produktionsfaktoren, entlang von Industriezweigen oder einzelner Firmen oder entlang geographischer Gebiete verläuft – benötigen wirksame Verfahren des Interessenausgleichs. Ohne solche Verfahren kann es keine gesellschaftliche Stabilität geben und ohne solche Stabilität kann keine Wirtschaft auch nur annähernd effizient funktionieren. Es lässt sich sogar mit guten Gründen behaupten, dass ohne wirksame innerstaatliche Systeme zur Kompensation oder sozialen Abfederung für von der Liberalisierung der Märkte negativ betroffene Bevölkerungsgruppen und ohne gut funktionierende Schlichtungsmechanismen für internationale Handels- und Investitionsstreitigkeiten die wirtschaftliche Globalisierung ohne weiteres zum Stillstand kommen könnte. Nur Staaten sind in der Lage, solche Systeme und Mechanismen zu schaffen und zu unterhalten.

Wohl oder übel werden sich Politiker und Wirtschaftsvertreter auch weiterhin wie viele Ehepaare verhalten: Sie liegen sich öfters in den Haaren, können oder wollen aber nicht ohne einander leben.