

Globalisierung der Wirtschaft und nationalstaatliche Anpassungsreaktionen

Theoretische Überlegungen

Der Aufsatz stellt ein theoretisches Modell vor, das helfen soll, Anpassungsreaktionen wirtschaftlich entwickelter europäischer Demokratien an die Herausforderungen der wirtschaftlichen Globalisierung zu erklären. Ausgangspunkt ist, dass auch diese Anpassungsreformen den nationalstaatlichen politischen Prozess durchlaufen müssen. Deshalb wird ein Modell politischer Willensbildung eingeführt, das von Akteuren mit formeller Vetomacht (meist Parteien) ausgeht und deren Präferenzen modelliert. Aus diesem Modell lassen sich Hypothesen über Verlauf und Ergebnisse der Anpassungsprozesse ableiten. Es lässt erwarten, dass es zu umfassenden Reformen im Sinne einer Anpassung an die weltwirtschaftlichen Herausforderungen nur kommt, wenn erstens eine deutliche Verschlechterung der ökonomischen Performanz eintritt, diese zweitens von den Akteuren mit dem Fehlen von Anpassungsleistungen an die Globalisierung in Verbindung gebracht wird und sie drittens zentrale elektorale oder (insbesondere bei sozialdemokratischen Parteien) programmatiche Ziele der Akteure in Gefahr bringt oder bereits erheblich verletzt.

1. Einleitung

Globalisierung gilt als zentrale wirtschaftspolitische Herausforderung der etablierten Demokratien Westeuropas.¹ Für die vergangenen beiden Dekaden lässt sich tatsächlich eine je nach Bereich unterschiedlich starke, aber mitunter doch immense Ausweitung grenzüberschreitender Transaktionen feststellen (umfassend hierzu Beisheim et al. 1999: 264-320): Waren die Veränderungen in den letzten Dekaden beim internationalen Handel noch vergleichsweise gering, kommt ihnen im Bereich Produktion und ausländische Direktinvestitionen bereits größere Bedeutung zu, während der Wandel im Bereich der globalisierten Kapitalmärkte gegenüber dem Status quo etwa der 1970er Jahre als äußerst weit reichend betrachtet werden muss (Cohen 1996; Simmons 1999). Dies gilt in besonderem Maße für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft, die mit dem Binnenmarktpogramm geradezu ein »Laboratorium der Globalisierung« (Kreile 1999: 608) geschaffen haben.

1 Der Begriff Globalisierung wird im Folgenden verstanden als »Verschiebung der Grenzen von verdichteten sozialen Handlungszusammenhängen über die Grenzen von nationalen Gesellschaften hinaus, ohne gleich global sein zu müssen« (Zürn 1998: 73). Dabei wird der Fokus allerdings ausschließlich auf der wirtschaftlichen Globalisierung liegen.

In einer Vielzahl von Publikationen² wurde aus diesen Internationalisierungstendenzen, insbesondere der sehr hohen Kapitalmobilität, gefolgt, dass die – ohnehin schon begrenzte – Fähigkeit von Regierungen, die Wirtschaft gezielt zu steuern, geschrumpft sei, da diese Veränderungen zu Handlungswängen für nationalstaatliche Wirtschaftspolitik geführt hätten. So müssten Regierungen mit günstigen Standortbedingungen um Investitionen konkurrieren. Daher avancierten Deregulierung und eine Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung zu Imperativen für die Wirtschaftspolitik – bei deren Missachtung die Abwanderung von Produktion und Arbeitsplätzen drohe. Insbesondere sei ein Steuersenkungswettbewerb zu erwarten, der zu einer Reduzierung der Steuern auf Kapitalerträge und Einkommen aus Unternehmertätigkeit führe (Plümper/Schulze 1999; Wilson 1999; Genschel 2000). Auch die sozialen Sicherungssysteme gerieten zunehmend unter Druck, da ihre Finanzierung, insbesondere wenn sie zumindest teilweise über Beiträge seitens der Unternehmen erfolgt, nicht mehr sichergestellt werden könne (Kaufmann 1997: 118-130; Rodrik 2000: 79-85; Sinn 2002: 399-401). Der Standortwettbewerb führe dazu, dass »der Verteilungsspielraum der Regierungen, die Möglichkeit zur Redistribution und zur Finanzierung der sozialen Sicherung eingeschränkt wird« (Siebert 1998: 59). Ebenso müssten nationale Regulierungen (Kündigungsschutz, betriebliche Mitbestimmung etc.) abgebaut werden, soweit sie bei Unternehmen Kosten verursachen, die in anderen Ländern nicht anfallen (Scharpf 1999: 91-95; Sinn 2002: 402).

Gleichzeitig verlieren dieser Argumentation zufolge klassische Instrumente der Wirtschaftspolitik zunehmend ihre Wirksamkeit. So komme es bei einer nationalen keynesianischen Nachfragestimulierung unter den Bedingungen offener Gütermärkte kaum zur angestrebten Ausweitung der heimischen Produktion und der Schaffung von Arbeitsplätzen, weil die Kaufkraftzunahme in erheblichem Ausmaß zu einer Erhöhung der Importe führe, sie also ins Ausland abfließe (Hirst/Thompson 1996: 143). Die Entwicklung der Finanzmärkte habe zudem zum Verlust der nationalen Zinssouveränität geführt, da ein Land nicht mehr autonom ein Zinsniveau unterhalb des Weltzinsniveaus festlegen könne. »Wer nun die Zinsen unter das internationale Niveau senkt, schafft nicht mehr Arbeitsplätze, sondern treibt nur das Kapital aus dem Land« (Scharpf 1995: 215; genauso Simmons 1999: 63).

Ebenso komme wirtschaftspolitischer Glaubwürdigkeit eine zunehmende Bedeutung zu (Freitag 2001). So würden alle Entwicklungen, in denen die Finanzmärkte ein Abwertungsrisiko sehen (z. B. Inflation, Außenhandelsdefizit, Budgetdefizit, kompetitive Abwertungen), mit einer Flucht aus der Landeswährung bestraft, da eine Abwertung dazu führt, dass auch das in dieser Währung angelegte Kapital an Wert verliert.³ Daher führe bereits die Erwartung einer Abwertung zu Kapitalflucht oder Investoren legten ihr Geld erst gar nicht in Wechselwährungsländern an bzw. verlangten Risikoaufschläge, sodass umgekehrt Regierungen ihr Augenmerk darauf lenken würden, solche Entwicklungen zu vermeiden. »Damit ist die nationale Stabi-

2 Vgl. für viele Siebert (1998); Kirchgässner (1998); Simmons (1999); Schulze/Ursprung (1999); Scharpf (2000a) sowie Schirm (2004: 72-95).

3 Huber/Stephens (1998: 374f); Iversen (2000: 221f); siehe dazu auch die empirischen Ergebnisse von Mosley (2000).

litätspolitik bei hoher Mobilität des Portfoliokapitals einer Kontrolle der Finanzmärkte unterworfen» (Siebert 1998: 44).

Zu Recht sind empirische Einwände gegen diese Argumentation vorgebracht worden (vgl. etwa Hirst/Thompson 1996; Straubhaar 1998; Busch 2003: 19-21): Ob man den Außenhandel, die Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen oder die Integration in die internationalen Finanzmärkte betrachtet – in allen Bereichen gab es auch zwischen den entwickelten Demokratien der OECD noch in den 1990er Jahren erhebliche Unterschiede (Garrett/Mitchell 2001: 153-157). Hinzu kommt, dass die einzelnen Länder keineswegs gleich stark in allen Bereichen integriert sind: Die Korrelation zwischen dem Index der finanziellen Offenheit für die Mitgliedsländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Außenhandelsquote dieser Staaten beträgt den Daten von Geoffrey Garrett und Deborah Mitchell (2001: 156) zufolge -0,02 – es besteht in diesem Extremfall also überhaupt kein systematischer Zusammenhang zwischen Handels- und Finanzmarktintegration eines Landes.

Es ist auch keineswegs sicher, dass die Zusammenhänge zwischen Globalisierung und staatlicher Handlungsfähigkeit in der Realität wie postuliert bestehen. So hat beispielsweise Layna Mosley (2000) gezeigt, dass die Akteure auf den internationalen Finanzmärkten nur auf bestimmte Schlüsselindikatoren achten, während andere Bereiche von den Finanzmärkten weitgehend außer Acht gelassen werden. Dort besitzen Regierungen dann nach wie vor Handlungsspielräume. Zudem gibt es – zumindest nach dem Standardlehrbuchmodell der Makroökonomik offener Volkswirtschaften, dem Mundell-Fleming-Modell – auch bei vollkommener Kapitalmobilität noch wirksame makroökonomische Politikinstrumente, wobei es allerdings vom Wechselkursregime abhängt, welches Instrument angewendet werden kann: Bei flexiblen Wechselkursen ist die Geldpolitik sehr wirksam, nicht jedoch die Fiskalpolitik, während es bei festen Wechselkursen gerade umgekehrt ist, hier also nur Fiskalpolitik, jedoch keine Geldpolitik angewendet werden kann (Oatley 1999; Cohen 2002: 441). In den Bereichen, in denen die Instrumente besonders wirksam eingesetzt werden können, kann also auch unter den Bedingungen offener Kapitalmärkte mit weiter bestehender staatlicher Handlungsfähigkeit gerechnet werden.

Weiterhin ist zu beachten, dass die verschiedenen Länder aufgrund ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen und institutionellen Strukturen keineswegs in gleicher Weise verletzlich sind. Beispielsweise generieren verschiedene Wohlfahrtsstaatsregime (Esping-Andersen 1990) oder unterschiedliche Strukturen ihrer politischen Ökonomien (Hall 2002) unter Globalisierungsbedingungen sehr unterschiedliche Problemlagen, die wiederum unterschiedliche Lösungen verlangen, sodass also auch ähnliche Herausforderungen zu divergierendem Anpassungsdruck und verschiedenen Anpassungsreaktionen führen müssten (Scharpf 2000a; Hemerijck/Schludi 2000). Entsprechend stellen auch die meisten empirischen Studien, die die Effekte der Globalisierung auf verschiedene Politikfelder untersuchen, weder ein »race to the bottom« noch eine eindeutige Konvergenz zwischen den reichen OECD-Ländern fest.⁴

4 Vgl. für viele Schulze/Ursprung (1999); Bernauer (2000); Swank (2002); Busch (2003).

Diese Einwände sind zutreffend und sie sind wichtig, relativieren sie doch die These vom weit reichenden Macht- und Funktionsverlust des Staates. Gleichwohl wird ebenfalls kaum bestritten werden können, dass die zunehmende weltwirtschaftliche Integration die Rahmenbedingungen für wirtschafts- und sozialpolitisches Handeln von Regierungen erheblich verändert hat (Cohen 1996: 289). So werde ich im Folgenden davon ausgehen, dass die Globalisierung wenigstens im Prinzip Anpassungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik der westlichen Demokratien erfordert.⁵

Im vorliegenden Beitrag soll vor diesem Hintergrund die Frage diskutiert werden, wie sich diese Anpassungsprozesse in den OECD-Demokratien vollziehen. Dabei wird der häufig in der Debatte implizierte Automatismus infrage gestellt, mit dem der Globalisierungsdruck angeblich in *policies* übersetzt wird. An dieser Stelle besteht bei den meisten einschlägigen Beiträgen insofern ein theoretisches Defizit, als selten klar wird, über welchen kausalen Mechanismus die vermeintlichen Globalisierungswänge in nationalstaatliche Politik umgesetzt werden (vgl. Theurl 1999; Schwartz 2001: 20f). In der Regel wird nämlich nicht nur von der unterschiedlichen Adoptionsnotwendigkeit verschiedener Länder, sondern auch vom nationalen politisch-institutionellen Handlungskontext abstrahiert. Es bleibt somit weitgehend ungeklärt, ob und in welcher Weise der nationalstaatliche Handlungskorridor die Wahrnehmung von Handlungswängen und die daraus folgende Politik und ihre Durchsetzbarkeit beeinflusst. Dies ist politikwissenschaftlich jedoch höchst unbefriedigend, denn »die ›Politik der Globalisierung‹ wird nicht durch die Globalisierung selbst determiniert, sondern durch die Reaktionen politischer Akteure und deren strategische Wahlentscheidungen« (Grande/Risse 2000: 258; ähnlich Zürn 2002: 242f).

Im Folgenden wird zunächst (Abschnitt 2) knapp die Debatte zu Anpassungsreaktionen auf externe Herausforderungen skizziert und auf deren Defizite hingewiesen. Anschließend wird in Abschnitt 3 ein Modell politischer Willensbildung in »geschlossenen Volkswirtschaften« vorgestellt, das auf Theorieelementen verschiedener Schulen der Staatstätigkeitsforschung aufbaut, diese aber systematisch miteinander verknüpft und dynamisiert, indem in einem zweiten Schritt (Abschnitt 4) diskutiert wird, unter welchen Bedingungen die Herausforderungen der Globalisierung in diesem Modell zu Anpassungsreaktionen führen und wie die entsprechenden politischen Prozesse aussehen werden. Auf diese Weise werden Hypothesen über Verlauf und Ergebnis der Anpassungsprozesse an externe Herausforderungen abgeleitet.

5 Für die weitere Argumentation ist es nicht notwendig anzunehmen, dass Globalisierung in allen Ländern die gleichen Anpassungsreaktionen nahe legt; es genügt, davon auszugehen, dass solche Reformen überhaupt notwendig werden und sie in der Regel die Gewichte zwischen Staat und Markt eher in Richtung des letzteren verschieben. Die fraglichen Reformen dürften vor allem durch folgende Merkmale gekennzeichnet sein (Hall 2002: 32-34): Verbesserung der Angebotsseite der Ökonomie; Umbau des Wohlfahrtsstaates mit begrenzten Kürzungen der Leistungsniveaus; verstärkter Rückgriff auf das Steuerungsinstrument »Markt«; Fiskaldisziplin; Verzicht auf keynesianische Nachfragesteuerung.

2. Der Stand der Debatte – ein knapper Überblick

Als Ausgangspunkt der Debatte um die *international sources of domestic politics* diente ein Beitrag von Peter Gourevitch (1978), in dem er unter Rückgriff auf die bestehende Literatur mindestens zweierlei zeigte: Erstens sei das internationale System »not only a consequence of domestic politics and structures but a cause of them. Economic relations and military pressures constrain an entire range of domestic behaviors, from policy decisions to political forms« (Gourevitch 1978: 911). Zweitens gelte aber, dass

»however compelling external pressures may be, they are unlikely to be fully determining, save for the case of outright occupation. Some leeway of response to pressure is always possible, at least conceptually. The choice of response therefore requires explanation« (Gourevitch 1978: 911).

Das heißt: Das internationale System und die internationale Ökonomie beeinflussen die nationalstaatliche Politik, aber sie determinieren sie nicht – Institutionen, Interessen und interne Machtverhältnisse müssen also weiter berücksichtigt werden. Allerdings konzentriert sich Gourevitch in seinem Beitrag auf die Betrachtung internationaler Einflüsse auf bestimmte Aspekte politischer Systeme, während die Beeinflussung spezifischer Entscheidungen oder *policies* kaum analysiert wird (Gourevitch 1978: 883f, 896).

Pioniere bei der Untersuchung der Wirkungen wirtschaftlicher Offenheit auf nationale Ökonomien und die jeweiligen Wirtschafts- und Sozialpolitiken waren David Cameron und Peter Katzenstein. Cameron (1978) etwa stellte fest, dass wirtschaftlich offene Volkswirtschaften einen größeren öffentlichen Sektor besitzen als geschlossene Ökonomien. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangte Katzenstein (1985) in seiner Untersuchung der kleinen offenen Volkswirtschaften Europas. Diese Länder sahen sich nach Katzenstein vor das Problem gestellt, außenwirtschaftlichen Entwicklungen ausgeliefert zu sein, die sie nicht beeinflussen und von denen sie sich nur mit hohen Kosten abschotten konnten. Um aber die wegen dieser außenwirtschaftlichen Verletzlichkeit notwendige Flexibilität erreichen zu können, ohne die politische Stabilität zu gefährden, hätten sich in diesen Ländern institutionelle Mechanismen, namentlich verschiedene Modelle eines demokratischen Korporatismus, gebildet, die den Konsens erzeugten, der für die Akzeptanz ständigen ökonomischen Wandels unabdingbar sei (Katzenstein 1985: 200). Dabei spielten Kompensationen für die Zumutungen stetiger wirtschaftlicher Veränderungen, etwa in Form von Sozialleistungen, eine erhebliche Rolle. Katzenstein zeigt gleichfalls, dass die korporatistischen Arrangements, die die Koexistenz von wirtschaftlicher Flexibilität und politischer Stabilität ermöglichen, Ausdruck spezifischer historischer Entwicklungen sind und sie daher auf andere Länder nicht umstandslos übertragen werden können: »We cannot apply the ›lessons‹ of the small European states for the simple reason that we cannot remake our history« (Katzenstein 1985: 207). Damit erlaubt es Katzensteins Studie aber nicht, Aussagen über Anpassungsprozesse in großen Ländern zu treffen. Zudem wurde außenwirtschaftliche Offenheit bei Katzenstein und Cameron als Handelsoffenheit verstanden. Die Debatte um die wirtschaftspolitischen Folgen ökono-

mischer Globalisierung drehte sich in den letzten 15 Jahren jedoch zunehmend um integrierte Kapitalmärkte, die ganz andere Herausforderungen für die nationalstaatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik mit sich bringen, sodass sich auch die Ergebnisse der genannten Studien nicht umstandslos auf die Wirtschaftspolitik des beginnenden 21. Jahrhunderts übertragen lassen (Milner/Keohane 1996: 23).

In vielen neueren Beiträgen, die die Wirkungen der internationalisierten Ökonomie auf nationalstaatliche Wirtschafts- und Sozialpolitiken auch theoretisch zu erfassen suchen, werden – häufig mithilfe von Standardmodellen der Außenhandelstheorie – Gewinner und Verlierer einer außenwirtschaftlichen Öffnung identifiziert, deren Interessen und Stärkeverhältnisse letztlich über die Form der Anpassung an die Globalisierung entscheiden.⁶ Dabei wird beispielsweise unterstellt, dass insbesondere die Liberalisierung der Finanzmärkte der Kapitalseite eine *exit*-Option eröffnet habe. Schon diese Option führt zu einer höheren Fähigkeit der Kapitalbesitzer, ihre Interessen durchzusetzen, da deren Stimme nun von der Regierung ernst genommen werden müsse, die Regierung also eine mögliche Kapitalflucht antizipiere und darauf reagiere. Entsprechend schlügen sich in der Regierungspolitik verstärkt die Interessen der Kapitalbesitzer nieder, was zu einer Konvergenz zwischen den von Globalisierung betroffenen Ländern führen müsse (ausführlich Swank 2002: 20-27). Dass im Fall eines Konflikts zwischen den Wünschen der Kapitalseite, die diese gegebenenfalls auch mit der Drohung der Abwanderung untermauern wird, und den Vorstellungen der Wähler, die in ihrer Mehrheit häufig nicht bereit sind, Sozialkürzungen, eine Deregulierung des Arbeitsmarktes oder Senkungen der Unternehmenssteuern hinzunehmen, Regierungen als »Schiedsrichter« agieren müssen, bleibt in diesen Beiträgen allerdings unberücksichtigt. Dieser blinde Fleck ist vor allem deshalb folgenschwer, weil die Regierungen ja gerade vom Wählerwillen, und eben nicht – zumindest nicht unmittelbar – vom Wohlwollen multinationaler Unternehmen abhängig sind.⁷ Solche Zusammenhänge werden in diesen Modellen aber ebenso wenig berücksichtigt wie die Bedeutung von politischen Institutionen (so auch Milner 1997: 17). Kurz gesagt: Das Politikmodell solcher Ansätze ist unterkomplex.⁸

6 Vgl. z. B. Frieden (1991); Frieden/Rogowski (1996); Garrett/Lange (1996); Burgoon (2001); als Überblick über solche Theorien: Gourevitch (2002: 310-313); Martin (2003).

7 In Weiterführung von Katzensteins Kompensationsthese wird in diesem Zusammenhang zuweilen sogar argumentiert, dass die Wähler in den meisten Fällen nicht nur die postulierten Anpassungsreaktionen ablehnen, sondern sogar einen Ausbau des sozialpolitischen Schutzes als Entschädigung für die Risiken der außenwirtschaftlichen Öffnung verlangen werden, sodass ein Mehr an Globalisierung nicht zu einem Rück-, sondern einem Ausbau des Wohlfahrtsstaates führen könnte (vgl. aus der neueren Literatur Rieger/Leibfried 1997; Garrett 1998; Rodrik 2000). Allerdings ist die empirische Haltbarkeit dieser These umstritten (vgl. Manow 1999).

8 Zusätzlich sind auch die Außenhandelsmodelle, die diesen Beiträgen zugrunde liegen (meist das Faktorproportionen-Theorem nach Heckscher und Ohlin oder das Ricardo-Viner-Modell), nicht über jeden Zweifel erhaben, erklären sie doch in der Regel nur *intersektorale* Handel. Dagegen lassen sich bei Modellen, die *intrasektorale* Handel zum Gegenstand haben, beispielsweise beim Modell monopolistischer Konkurrenz, keineswegs immer eindeutig *ex ante* Gewinner und Verlierer identifizieren (Feuerstein 1993: 289), sodass sich dann auch nicht umstandslos Befürworter und Gegner einer Anpassungsreaktion bestimmen lassen.

In anderen Beiträgen (etwa Scharpf 2000a; Hemerijck/Schludi 2000) spielen dagegen auch Institutionen und Regierungen eine Rolle, wenngleich Letztere vornehmlich als der Problemlösung verpflichtete Akteure modelliert werden, die nicht in erster Linie an der Durchsetzung einer bestimmten Programmatik oder dem Machterhalt interessiert sind. In verschiedenen Beiträgen wird zusätzlich weiteren Größen wie dem Politikerbe, politischen Präferenzen, »Normen«⁹ oder Diskursen ein Einfluss auf die Anpassungsreaktionen zugesprochen.¹⁰ Allerdings werden die Zusammenhänge zwischen den genannten Einflussfaktoren auf der einen und den erwarteten Anpassungsreaktionen auf der anderen Seite häufig kaum spezifiziert (so auch Cohen 2002: 433). Außerdem wird zuweilen nicht hinreichend klar, warum gerade diese und keine anderen Erklärungsvariablen herangezogen werden.

Darüber hinaus konzentrieren sich viele Studien auf das *Ergebnis* der Anpassungsprozesse, also auf die Frage, ob es beispielsweise zu wirtschaftlicher Konvergenz, zu Unternehmenssteuersenkungen oder zum Rückbau des Wohlfahrtsstaates kommt. Dagegen ist bislang der politische *Prozess*, der zu solchen Anpassungsreaktionen führt, weitgehend vernachlässigt worden (Zürn 2002: 243). Das ist vor allem deshalb bedauerlich, weil es gerade eine Analyse solcher Prozesse erlaubt, die Bedeutung politischer Variablen für die Anpassungsreaktionen besser zu verstehen. Ein konsistentes politikwissenschaftliches Modell, dass systematische Aussagen darüber zu treffen erlaubt, wann und wie nationalstaatliche Anpassungsreaktionen an die Globalisierung zustande kommen, fehlt bislang.¹¹

Der vorliegende Beitrag will einen ersten Schritt in diese Richtung leisten. Ausgangspunkt ist dabei die Überlegung, dass die Herausforderungen der Globalisierung theoretisch keineswegs automatisch zu wirtschafts- und sozialpolitischen Kurskorrekturen führen; dazwischen steht vielmehr die Vermittlung durch den politischen Prozess, der auch unter Globalisierungsbedingungen zunächst keinen anderen Regeln unterworfen sein dürfte als in den »golden Jahren« des Wohlfahrtsstaates. Dabei wird auf die Willensbildungsprozesse in Politikfeldern abge-

9 Stefan Schirm (2004: 142) spricht etwas missverständlich von »Normen«. Darunter versteht er »diejenigen Ideen über die Zielsetzungen und die Verfasstheit einer Gesellschaft, die sowohl Kommonalität (werden sie von den Bürgern geteilt?) wie auch Spezifität (ist ihre Bedeutung für alle präzis?) erreichen und daher handlungsleitende Bedeutung für die Politik erlangen«. Ich halte in diesem Zusammenhang die Begriffe »(dominierende) Wertvorstellungen« oder »Bevölkerungseinstellungen« für präziser.

10 Vgl. beispielsweise Scharpf (2000a); Swank (2002); V. Schmidt (2002b); Weiss (2003) sowie Schirm (2004: 121-157), aber auch Garrett/Lange (1996) und Frieden/Rogowski (1996: 42-44).

11 Helen Milner (1997) hat ein interessantes Modell vorgelegt, mit dem sie allerdings nicht Anpassungsreaktionen an die Globalisierung, sondern die Bereitschaft zu zwischenstaatlicher Kooperation aus innenpolitischen Determinanten erklären will. Sie geht von drei Akteuren, nämlich Regierung, Parlament und Interessengruppen, aus, deren Präferenzen sie entsprechend der üblichen Annahmen der *rational choice*-Literatur modelliert, um abzuleiten, ob Staaten kooperieren oder nicht. Insofern bestehen hinsichtlich der Herangehensweise große Übereinstimmungen zwischen Milners Modell und den im Folgenden vorzustellenden Überlegungen. Der Hauptunterschied zwischen beiden Modellen liegt allerdings neben der unterschiedlichen zu erklärenden Variable darin, dass das hier vorzustellende – nicht aber Milners Modell – die Präferenzen der Akteure dynamisch modelliert.

stellt, die in den (westeuropäischen) OECD-Demokratien dem normalen Gesetzgebungsprozess unterworfen sind, wie beispielsweise in der Finanz-, Sozial- oder Arbeitsmarktpolitik.¹²

Dagegen werden sich weder die Lohn- noch die Geldpolitik mit dem hier vorgestellten Modell erklären lassen, da sie in aller Regel den Tarifparteien bzw. in zunehmendem Maße unabhängigen Notenbanken überantwortet sind und damit eben nicht in Willensbildungsprozessen formuliert werden, wie sie hier diskutiert werden. Insofern unterliegt die Formulierung dieser Politiken anderen Logiken, die entsprechend anders theoretisch erfasst werden müssen. Das bedeutet nicht, dass beide Politiken für die Anpassung an die Globalisierung belanglos sind oder Globalisierung diese Politiken nicht beeinflusst – ganz im Gegenteil ist gerade die Lohnpolitik wenigstens potenziell in besonders hohem Maße durch den Standortwettbewerb geprägt, droht bei relativ höheren Löhnen doch die Abwanderung von Arbeitsplätzen in Länder mit niedrigeren Arbeitskosten. Da die Lohnpolitik jedoch nicht die gleichen Willensbildungsprozesse durchläuft wie die Finanz-, Sozial- oder Arbeitsmarktpolitik, sondern normalerweise Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ist und damit nicht von den Akteuren behandelt wird, die im vorliegenden Beitrag im Zentrum stehen, lässt sich das im Folgenden vorzustellende Modell politischer Willensbildung in diesem Fall nicht anwenden. Für die Formulierung der hier interessierenden Politiken spielt die Lohnentwicklung zwar durchaus eine Rolle, beispielsweise indem sie Problemdruck erhöhen oder reduzieren kann, sie kann aber nicht mit dem vorzustellenden Modell erklärt werden.

3. Ein Modell politischer Willensbildung

Wenn es zu nationalstaatlichen Anpassungsreaktionen auf die Herausforderungen der Globalisierung kommen soll, müssen solche Reformen – so die Ausgangsüberlegung dieses Beitrages – auch im nationalstaatlichen Willensbildungsprozess verabschiedet werden. Daher erscheint es sinnvoll, zunächst zu betrachten, welche Akteure einer Änderung des Status quo formal zustimmen müssen. Daran anschließend sind die Motivationen der Akteure zu untersuchen, um Aussagen darüber treffen zu können, unter welchen Bedingungen sie Anpassungsreaktionen zustimmen werden.

3.1. Vetospieler und Willensbildung

Aufgrund obiger Überlegungen geht das Modell politischer Willensbildung, das im Folgenden dargestellt wird, von George Tsebelis' (1995, 2002) Vetospieler-Theo-

12 Eine systematische empirische Überprüfung des vorgestellten Modells kann hier nicht geleistet werden. Dies bleibt einem zukünftigen Beitrag vorbehalten.

rem aus, ist doch ein Vetospieler bei Tsebelis gerade definiert als ein individueller oder kollektiver Akteur, dessen Zustimmung für eine Abweichung vom Status quo notwendig ist. Wenn also eine Anpassung der *policies* an die Herausforderungen der Globalisierung im oben beschriebenen Sinn erfolgen soll, müssen alle Vetospieler im jeweiligen politischen System zustimmen. Dabei können Vetospieler unterschieden werden in institutionelle und parteiliche Vetospieler. Institutionelle Vetospieler sind Institutionen, deren Vetorechte in der Verfassung festgeschrieben sind, beispielsweise Parlamentskammern, deren Zustimmung für ein Gesetz notwendig ist. Zweite Kammern können also nur dann als Vetospieler gewertet werden, wenn sie tatsächlich ein Vetorecht besitzen, was etwa für Australien, Belgien, die Bundesrepublik Deutschland (allerdings nur bei Zustimmungsgesetzen), Italien, Japan, die Niederlande, die Schweiz und die USA gilt. Weitere institutionelle Vetospieler können Präsidenten sein, wenn sie – wie etwa im Fall der USA – Vetorechte in der Gesetzgebung besitzen. Auch das Volk kann zum Vetospieler werden, wenn es – wie vor allem in der Schweiz, aber bei bestimmten Fragen beispielsweise auch in Australien oder Italien – die Möglichkeit hat, Gesetze per Referendum zu verwerfen.¹³

Innerhalb der Verfassungsorgane oder institutionellen Vetospieler kommen die parteilichen Vetospieler zum Zuge. Falls etwa keine Partei allein über die Mehrheit im Parlament verfügt und es zu Koalitionen kommt, ist jede Koalitionspartei als einzelner – parteilicher – Vetospieler zu werten, da jede einzelne Koalitionspartei einer Veränderung des Status quo zustimmen muss.¹⁴

Welche Beziehungen bestehen nun zwischen Vetospielern und Staatstätigkeit? Nach Tsebelis hängt die Möglichkeit einer Änderung des Status quo von drei Eigenschaften der jeweiligen Vetospielerkonstellation ab: erstens der Zahl der Vetospieler, zweitens ihrer Kongruenz und drittens ihrer Kohäsion. Die Zahl der Vetospieler kann

13 Prinzipiell können auch Gerichte, insbesondere Verfassungsgerichte, zu Vetospielern werden. Da sie aber nicht von sich aus tätig werden können und nur aus ganz bestimmten, üblicherweise verfassungsrechtlichen Gründen ihre Zustimmung verweigern dürfen, und da ihre *policy*-Position kaum abstrakt fassbar ist, werden sie in den weiteren Ausführungen nicht berücksichtigt. Dies ist mit Tsebelis (2002: 227) damit zu rechtfertigen, dass aufgrund des Modus der Richterwahl in den meisten Fällen die Position der Richter zwischen der der übrigen Vetospieler liegt, die Position der Gerichte also »absorbiert« ist (siehe Fn. 14).

14 Andererseits gilt die Absorptionsregel: Wenn zwei institutionelle Vetospieler die gleiche Position vertreten, weil in ihnen die gleichen parteipolitischen Mehrheiten herrschen, werden sie nur als einer gewertet (Tsebelis 1995: 313). Das bedeutet beispielsweise, dass eine zweite Kammer nicht als zusätzlicher Vetospieler gezählt wird, wenn ihre Mehrheit mit der in der ersten übereinstimmt, wie z. B. üblicherweise in den Niederlanden, weil dann keine abweichenden inhaltlichen Positionen zu erwarten sind. Die Absorptionsregel ist allerdings dann nicht anwendbar, wenn die beiden Vetospieler in mindestens einer Dimension nicht die gleiche Position vertreten. So dürfte der deutsche Bundesrat auch bei gleichgerichteten Mehrheitsverhältnissen als Vetospieler wirksam bleiben, weil seine Position zumindest in Fragen der Finanzen und des institutionellen Selbstinteresses der Bundesländer oder der Landesregierungen keineswegs durch die parteipolitischen Positionen hinreichend beschrieben ist. Die Absorptionsregel kommt nach Tsebelis jedoch auch dann zur Anwendung, wenn die Position eines parteilichen Vetospielers in einer Dimension zwischen den Positionen zweier anderer Vetospieler liegt: Auch dann muss der in der Mitte positionierte und damit absorbierte Vetospieler nicht beachtet werden.

je nach Zeitpunkt und Politikfeld Veränderungen unterworfen sein. So variiert sie beispielsweise in Abhängigkeit von der Zahl der Parteien in einer Koalition oder von je unterschiedlichen Zustimmungserfordernissen für bestimmte Reformen. Nach Tsebelis gilt, dass mit zunehmender Zahl von Vetospieler eine Veränderung des Status quo schwieriger wird. Das Kriterium der Kohäsion bezieht sich auf die Homogenität der Positionen innerhalb der Vetospieler, sofern sie kollektive Akteure sind. Hier unterstellt Tsebelis, dass es mit zunehmender Kohäsion schwieriger wird, sich vom Status quo zu entfernen.¹⁵ Die Kohäsion eines Vetospielers ist beispielsweise bei der Modellierung von innerparteilichen Flügeln oder Faktionen von Bedeutung.

Unter Kongruenz ist die Nähe bzw. Distanz der *policy*-Positionen der einzelnen Vetospieler zu verstehen: Je weiter also z. B. zwei Koalitionspartner in einer Frage – oder allgemeiner: auf der Rechts-Links-Skala – voneinander entfernt sind, desto schwieriger wird es für sie sein, sich auf eine gemeinsame Position jenseits des Status quo zu einigen. Allgemeiner formuliert gilt demnach: Je geringer die Kongruenz zwischen den Vetospielern, desto unwahrscheinlicher wird eine Veränderung des Status quo. In diesem Zusammenhang ist kritisiert worden (Scharpf 2000b: 781; Zohlnhöfer 2003: 67f; Ganghof 2003: 15), dass Tsebelis bei der Modellierung der Interaktion von Vetospielern ausschließlich von *policy*-orientiertem Verhalten ausgeht. Tatsächlich können Vetospieler jedoch auch strategische Interessen verfolgen, die sie dazu verleiten, eine Einigung zu verhindern, die aufgrund der *policy*-Positionen eigentlich möglich wäre. Für diese Konstellation soll die Unterscheidung zwischen kompetitiven und kooperativen Vetospielern eingeführt werden. Kooperative Vetospieler, etwa Koalitionspartner, sind prinzipiell an einer Einigung interessiert, sie verhalten sich *policy*-orientiert, wie es Tsebelis' Dimension der Kongruenz modelliert. Dagegen hängt bei kompetitiven Vetospielern, also etwa einer oppositionellen Mehrheit in einer zweiten Kammer oder bei abweichenden Mehrheiten zwischen Parlament und Präsident in präsidentiellen Systemen, eine Zustimmung zu einer Änderung des Status quo zwar auch von inhaltlichen Erwägungen ab. Hinzu kommt für diese Akteure aber eine strategische, vom Parteienwettbewerb dominierte Orientierung, die auf die (wahlpolitischen) Konsequenzen einer Einigung bzw. Nicht-Einigung für die beiden Seiten abhebt. Insofern sollte eine Einigung zwischen kompetitiven Vetospielern *ceteris paribus* schwerer fallen als ein Kompromiss zwischen kooperativen Vetospielern.¹⁶

-
- 15 Zu dieser Einschätzung kommt er unter der Annahme, dass Entscheidungen innerhalb des Vetospielers mit Mehrheit getroffen werden (Tsebelis 1995: 299). Sollten Entscheidungen der kollektiven Akteure dagegen einstimmig fallen, dürfte im Gegenteil mit abnehmender Kohäsion eine Entfernung vom Status quo schwieriger werden, weil dann auch die Zustimmung des individuellen Akteurs notwendig ist, der am meisten zu verlieren bzw. am wenigsten zu gewinnen hat (Zohlnhöfer 2003: 67; vgl. dazu auch die Überlegungen zu qualifizierten Mehrheiten bei Tsebelis 2002: 149-153).
- 16 Diese Überlegungen lehnen sich an Uwe Wagschals (1999) Unterscheidung von kompetitiven und konsensualen Vetospielern an. Eine ähnliche Unterscheidung, nämlich zwischen kompetitiven und kollektiven Vetopunkten, treffen Vicki Birchfield und Markus M. L. Crepaz (1998: 181f). Während bei ihnen kompetitive Vetopunkte dadurch gekennzeichnet sind, dass hier verschiedene Akteure mit Veto macht durch unterschiedliche Institutionen miteinander interagieren (in Tsebelis' Terminologie wäre von institutionel-

Für das Resultat des Willensbildungsprozesses kann zudem der *agenda-setter* eine bedeutende Rolle spielen, da dieser seine Position nutzen kann, um eine Veränderung des Status quo durchzusetzen, die den eigenen Präferenzen am nächsten kommt und von den übrigen Vetospielern gerade noch dem Status quo vorgezogen wird. In parlamentarischen Systemen übernimmt die Regierung die Rolle des *agenda-setters*, während in präsidentiellen Systemen das Parlament die Agenda bestimmt. Allerdings nimmt die Bedeutung des *agenda-setters* mit zunehmender Zahl an Vetospielern ab.

Anhand des Vetospieler-Theorems ist es demnach möglich, diejenigen Akteure zu identifizieren, die einer Veränderung des Status quo zustimmen müssen, und Bedingungen anzugeben, unter denen eine Zustimmung zu erwarten ist. Diese hängt wesentlich davon ab, ob sich die Vetospiele auf einen Zustand jenseits des Status quo einigen können, mithin von den Präferenzen der Vetospiele. Tsebelis betrachtet die Präferenzen allerdings als exogen gegeben. Um Aussagen über Anpassungsreaktionen von Nationalstaaten auf die Globalisierung treffen zu können, müssen die Präferenzen der Vetospiele in unserem Modell jedoch endogenisiert werden, was Tsebelis versäumt. Da die weit überwiegende Mehrzahl der Vetospiele in den OECD-Demokratien von politischen Parteien gestellt wird, werde ich im Folgenden die Präferenzen von Vetospielern durch die Ergebnisse der Parteienforschung modellieren.

3.2. Präferenzen der Vetospiele I: Parteiendifferenzen

Die Literatur zum Einfluss von Parteien auf die Staatstätigkeit ist umfangreich. Dabei steht in der Mehrzahl der Fälle die Frage im Mittelpunkt, ob Unterschiede in der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen zu feststellbaren Unterschieden in der Staatstätigkeit führen (als Überblick M. Schmidt 1996, 2002; Zohlnhöfer 2003). Eine weit verbreitete theoretische Argumentation, die vor allem auf die Arbeiten von Douglas Hibbs (1977, 1992) zurückgeht, lautet etwa folgendermaßen: Innerhalb eines Elektorates gibt es verschiedene soziale Gruppen mit klar voneinander unterscheidbaren wirtschaftspolitischen Interessen. Diese Interessen werden durch politische Parteien vertreten. Kommt eine Partei an die Regierung, so wird sie

len Vetospielern zu sprechen), interagieren bei kollektiven Vetopunkten verschiedene politische Akteure innerhalb derselben Institution. Birchfield und Crepaz erwarten, dass nur kompetitive Vetopunkte Verhinderungspotenzial besitzen – ein Ergebnis, das den hier präsentierten Überlegungen entspricht. Insbesondere die Operationalisierung kollektiver Vetopunkte über die effektive Zahl der Parteien und die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative sowie kompetitiver Vetopunkte über die Symmetrie zwischen den Parlamentskammern und den Föderalismusgrad (Birchfield/Crepaz 1998: 183) überzeugt jedoch nicht. Steffen Ganghof (2003: 16) hat für den Umgang mit diesen unterschiedlichen Interaktionsorientierungen von Vetospielern den Begriff der »sacrifice ratio« vorgeschlagen, die angeben soll, welche Entfernung vom eigenen Idealpunkt ein Akteur gerade noch akzeptiert. Wie eine solche Variable empirisch zu bestimmen sein sollte, bleibt bei ihm m. E. jedoch ungeklärt.

eine Politik durchsetzen, die den Interessen ihrer Klientel entspricht, wobei die Steuerungskapazität von Regierungen als verhältnismäßig groß eingeschätzt wird. Entsprechend lassen sich unterschiedliche (wirtschaftspolitische) *outputs* und *outcomes* zu einem erheblichen Teil auf unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzungen der Regierungen zurückführen. Erwartet wird dabei konkret, dass linke Parteien eher und in höherem Ausmaß gewillt sind, in die Volkswirtschaft einzutreten, während rechten Parteien eher eine Politik zur Stärkung der Marktkräfte unterstellt wird.

Allerdings sind eine Reihe von Annahmen dieses Modells kritisiert worden. Die Annahme etwa, bestimmte Schichten oder Klassen hätten objektiv wie subjektiv klar voneinander abgrenzbare wirtschaftspolitische Interessen, die dazu führten, dass sie mehr oder minder geschlossen »ihre« Klassenpartei wählten, lässt sich so nicht halten. Dahinter steckt noch die Vorstellung von der Massenpartei auf Klassenbasis, die – fest eingebunden in bestimmte soziale Milieus – Interessenvertreterin dieser, und eben nur dieser gesellschaftlichen Klassen war. Mit der Erosion der sozialen Milieus nach dem Zweiten Weltkrieg und der Ausdehnung des *cross-class voting* (Falter et al. 1994) kam es jedoch zu einer Öffnung der Parteien, die sich angesichts ihrer schrumpfenden Klientel bemühten, auch Wähler aus anderen Bevölkerungsgruppen anzusprechen. Dennoch verschwanden die Unterschiede in den Wählerschaften der konkurrierenden Parteien keineswegs vollständig; vielmehr blieben bestimmte Wählerprofile der Parteien erhalten.

Diese Tatsache kann leicht in die Parteidifferenzlehre integriert werden, indem man die heterogene Zusammensetzung der Wählerschaft explizit in die Analyse ein-schließt, also unterstellt, dass Parteien bemüht sein müssen, die wirtschaftspolitischen Interessen aller ihrer Wählergruppen mehr oder weniger gleichmäßig zu berücksichtigen. Dies müsste dann allerdings dazu geführt haben, dass die Unterschiede in Programmatik und Output zwischen zwei Parteien umso geringer ausfallen, je ähnlicher sich ihre Wählerschaften und je heterogener die wirtschaftspolitischen Interessen ihrer Klientel sind. Der Wandel von der Massen- zur Volkspartei müsste daher zu einer programmatischen Annäherung der Parteien geführt haben, ohne dass allerdings programmatische Unterschiede gänzlich verschwunden wären.

Dennoch wurden – insbesondere von Otto Kirchheimer (1965) – aus dem Aufkommen der Volksparteien und deren Versuchen, die gesamte Wählerschaft anzusprechen, weitreichende Folgerungen für die Möglichkeiten unterschiedlicher Programmatik gezogen: Die Parteiprogramme würden immer vager, die Parteien konzentrierten sich auf eher unkontroverse Fragen, und wirkliche politische Alternativen würden nicht angeboten – mit der Folge, dass systematische Parteiunterschiede nicht zu erwarten seien. 30 Jahre später hieben Richard Katz und Peter Mair (1995) mit ihrer These von der Entstehung der Kartellparteien in die gleiche Kerbe: Die Unterschiede zwischen den Parteien beschränkten sich ihnen zufolge im Wesentlichen auf »competing claims to efficient and effective management« (Katz/Mair 1995: 19), »the real substance of competition is evaporating« (Katz/Mair 1996: 530). Als empirisch bewährt dürfen die Thesen von Kirchheimer und Katz/Mair freilich (noch) nicht gelten. Vielmehr zeigt die Forschung, dass wenigstens bis in die 90er Jahre hinein tatsächlich deutliche Unterschiede in den Wahlaus sagen konkurrieren.

der Parteien bestanden (Budge et al. 2001; Hofferbert 2002) – und diese Unterschiede auch in *polices* umgesetzt wurden (Klingemann et al. 1994). Solche inhaltlichen Unterschiede sind nach dem Hibbs'schen Ansatz auch theoretisch noch so lange zu erwarten, wie sich die Elektorate der Parteien voneinander unterscheiden.

Allerdings ist Hibbs' Ansatz nicht die einzige Möglichkeit, systematische Parteidifferenzen in der Staatstätigkeit theoretisch herzuleiten. Eine alternative Begründung der Existenz von Parteidifferenzen in der Ära der Volks- und Kartellparteien besteht darin, eine Partei als »eine Gruppe gleichgesinnter Personen« zu betrachten,

»die sich in unterschiedlicher organisatorischer Form an der politischen Willensbildung beteiligt und danach strebt, politische Positionen zu besetzen und ihre Ziele in einem Gemeinwesen durchzusetzen. Die Ziele der Mitglieder dieser Gruppe sind häufig durch ein gemeinsames Überzeugungssystem festgelegt und auf die Durchsetzung bestimmter Sachfragen gerichtet« (Winkler 2002: 214f; vgl. z. B. auch Schultze 2001: 350).

Während die bisher vorgestellten Überlegungen, der Hibbs'sche Ansatz also, Parteidifferenzen über die Interessen der Wähler begründeten, wird hier davon ausgegangen, dass die Mitglieder oder Führer einer Partei bestimmte grundlegende Wertvorstellungen und Kausalannahmen darüber, wie sich diese Werte politisch verwirklichen lassen, teilen. Zugleich unterscheiden sich ihre Wertvorstellungen und/oder Kausalannahmen von denen anderer Parteien – in Anlehnung an die frühe Parteidefinition Edmund Burkes ließe sich dies als »Burke'scher Ansatz« bezeichnen.¹⁷ Demnach würden unterschiedliche Parteiprogramme dadurch zustande kommen, dass Parteien unterschiedliche Wertvorstellungen vertreten oder unterschiedliche Vorstellungen darüber haben, mit welchen Mitteln bestimmte Ziele zu erreichen sind, etwa weil sie unterschiedliche »Theorien« darüber haben, wie die Ökonomie »funktionierte«.¹⁸ Insofern würden nicht in erster Linie unterschiedliche Interessen ihrer Wähler, sondern unterschiedliche Ideen die Parteidifferenzen hervorbringen.

Gegen die Auffassung, Parteien vereinigten Bürger mit gleichen Vorstellungen und Werten, lässt sich einwenden, dass die programmatischen Vorstellungen von Parteimitgliedern gerade bei größeren (Volks-)Parteien doch erheblich divergieren (Ware 1996: 5). Diesem Einwand kann mit dem Hinweis begegnet werden, dass bei Volksparteien die programmatischen Unterschiede innerhalb der Parteien doch immerhin geringer sind als zwischen ihnen. Zudem sind, eben weil Parteien das ganze Spektrum politischer Themen abdecken müssen, nicht alle Mitglieder (und

17 Burke (1803: 335) definierte eine Partei bekanntlich als »a body of men united, for promoting by their joint endeavours the national interest, upon some particular principle in which they all are agreed«.

18 Eine ausführliche theoretische Herleitung von Parteidifferenzen auf der Grundlage unterschiedlicher Ideen gibt es meines Wissens noch nicht. Sie wird allerdings in der einschlägigen Literatur, die meist auf eine explizite theoretische Fundierung der Parteidifferenzhypothese verzichtet, offenbar wenigstens teilweise impliziert; und zwar vor allem dann, wenn Parteien unterstellt wird, sie verhielten sich nicht (nur) als Stimmennmaximierer, sondern versuchten (auch), bestimmte *polices* durchzusetzen. Als Beispiel ließe sich die Mandatstheorie (Klingemann et al. 1994) anführen, die unterstellt, Parteien böten bestimmte (Regierungs-)Programme an, für oder gegen die sich Wähler entscheiden können, wobei offen bleibt, nach welchen Kriterien die Wähler entscheiden; wichtiger ist für diesen Ansatz vielmehr, dass die Wähler überhaupt eine Wahl haben, sich die Programme der Parteien also unterscheiden.

nicht die gesamte Parteiführung) am gleichen Politikfeld interessiert. Es lässt sich vielmehr annehmen, dass sich Bürger und spätere Entscheidungsträger für den Eintritt in die Partei entscheiden, die ihnen in demjenigen Politikfeld programmatisch am nächsten steht, das für sie die größte Bedeutung hat, während sie in anderen – für sie persönlich aber eben weniger wichtigen – Bereichen vielleicht anderen Parteien den Vorzug geben würden. Aufgrund einer solchen innerparteilichen Domänenbildung sind also divergierende programmatische Vorstellungen innerhalb der Parteien mit Differenzen zwischen Parteien durchaus vereinbar. Allerdings muss eingeschränkt werden, dass derzeit noch zu wenig über innerparteiliche Willensbildungsprozesse und die Motive des Parteibeitritts bekannt ist, um diese Annahmen systematisch empirisch überprüfen zu können.¹⁹

Dennoch kann festgehalten werden, dass es durchaus Grund zu der Vermutung gibt, dass Parteien unterschiedlicher Couleur auch unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der Ziele ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik haben, was sich in den Anpassungsreaktionen auf die Herausforderung der Globalisierung niederschlagen könnte. Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass in der Politikwissenschaft zwei oder sogar drei mögliche Annahmen über die Ziele von Parteien gemacht werden (von Beyme 2000: 25f).²⁰ Obwohl Parteien in der »Do-Parties-Matter-Forschung« – meist implizit – als *policy*-orientiert konzeptualisiert werden und sie sich üblicherweise durchaus auch so verhalten (Budge/Keman 1990), gilt dies doch nicht ausschließlich. Vielmehr sind Parteien auch bestrebt, Wahlen zu gewinnen und an die Regierung zu gelangen. Gerade wenn sie ihre Programmatik politisch umsetzen wollen, müssen sie in Demokratien bekanntlich Wahlen gewinnen, sodass zu erwarten ist, dass sie auch darauf achten werden, wie bestimmte politische Entscheidungen ihre Wahlchancen verändern (Downs 1968; Zohlnhöfer 1999). Folglich ist auch die Wahlorientierung der Parteien für die Modellierung der Präferenzen von Vetospielern von Bedeutung.

19 Das – allerdings nicht gerade üppige – Datenmaterial über die Motive zum Parteibeitritt in Deutschland bestätigt die hier vorgestellte These durchaus (vgl. Niedermayer 2001).

20 In der Regel werden drei unterschiedliche Ziele von Parteien genannt, nämlich Stimmenmaximierung, Ämtermaximierung und *policy*-Maximierung (vgl. z. B. Müller/Strøm 1999; von Beyme 2000: 25f). Im Folgenden soll aber vereinfachend nur von zwei unterschiedlichen Orientierungen ausgegangen werden, indem von einer Betrachtung der Orientierung an Ämtermaximierung abgesehen wird. Dies erscheint gerechtfertigt, denn die »Wählermaximierungs- und die Ämtermaximierungsparteien lassen sich kaum noch sinnvoll unterscheiden« (von Beyme 2000: 25), und beide hängen im Fall größerer (Volks-)Parteien eng miteinander zusammen. Dagegen können kleine Parteien durchaus eine Ämtermaximierung ohne Stimmenmaximierung anstreben, beispielsweise indem sie kleine Klientelgruppen vertreten, als deren Anwalt sie dann in der Regierung auftreten. Für diese Parteien würde die Logik der Stimmenmaximierung in der Tat nicht gelten. Da solche Parteien aber in der Regel in einer Koalition mit einer großen Partei, für die Stimmen- und Ämtermaximierung sehr wohl zusammenfallen, regieren und der Seniorpartner der Koalition daher sehr genau auf die wahlpolitischen Folgen bestimmter Regierungentscheidungen achten wird, gilt für die Reformen der Koalition insgesamt tatsächlich die unterstellte Orientierung an der Stimmenmaximierung.

3.3. Präferenzen der Vetspieler II: Wettbewerb um Wählerstimmen

Die Auswirkungen des Parteienwettbewerbs hängen zunächst davon ab, inwieweit mit einem Thema Wähler mobilisierbar sind. Je größer die Bedeutung eines Themas für die Wähler ist, desto stärker wirkt der Wettbewerb um Wählerstimmen auf die Entscheidungsfindung der (Regierungs-)Parteien. Für die Anpassungsreaktionen auf die Globalisierungsherausforderungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, insbesondere für den Umbau des Wohlfahrtsstaates oder die Steuerpolitik, deren Auswirkungen für einen großen Teil der Wähler relevant und unmittelbar erfahrbar sind (oder jedenfalls sein können), muss von einer hohen Bedeutung für die Wähler ausgegangen werden. Folglich könnten sie in erheblichem Maße von den Effekten des Wettbewerbs um Wählerstimmen geprägt werden. Allerdings dürften von Land zu Land Unterschiede bezüglich der Bedeutung, die der Parteienwettbewerb in unterschiedlichen Politikfeldern hat, in Abhängigkeit von den Parteiensystemen und anderen Kontextvariablen auftreten (Kitschelt 2001: 278). So sollten insbesondere die Einstellungen der Bevölkerung zu bestimmten Maßnahmen – in Schirms (2004: 142) Terminologie die Normen – die Effekte der Parteienkonkurrenz erheblich beeinflussen. Beispielsweise kann in einem Land eine Reform gänzlich unkontrovers sein, weil sie mit den dominanten Werten der Gesellschaft übereinstimmt, während dieselbe Reform vor dem Hintergrund anderer Wertvorstellungen heiß umkämpft ist. Schließlich dürfte die Bedeutung des Parteienwettbewerbs auch von der Anzahl und Häufigkeit der Wahlen in einem Land abhängen. So sollten die Auswirkungen der Parteienkonkurrenz in Großbritannien geringer sein als in der Bundesrepublik, wo während einer Legislaturperiode der Bundesbund bis zu 16 Landtagswahlen stattfinden, die jeweils über die Zusammensetzung des Bundesrates mitbestimmen und gleichzeitig häufig als Stimmungstests für die Bundespolitik gewertet werden.

Welche Auswirkungen auf die wirtschafts- und sozialpolitische Anpassung an die Globalisierung sind vom Parteienwettbewerb ganz allgemein zu erwarten? Wenn Parteien sich nicht (mehr) auf die quasi-automatische Unterstützung bestimmter Bevölkerungsgruppen verlassen können oder diese Gruppen zu klein sind, um den Wahlsieg der Regierungsparteien sicherzustellen, werden Letztere versuchen, den Wahlerfolg mittels ihrer Politiken zu gewährleisten. Daher werden sie bei Politiken, mit denen ein Großteil der Wähler mobilisierbar ist, bestrebt sein, Vorhaben durchzusetzen, die ihnen in dieser Hinsicht nützen – d. h., die sich mehrheitlicher Zustimmung unter den Wählern erfreuen (*politics of credit-claiming*). Dies gilt allerdings nur insoweit, wie die Reformen auch mit der Programmatik der Regierungsparteien kompatibel sind.²¹

Allerdings wird sich die Politik einer Regierung nicht auf derartige Reformen beschränken (können) – was zunächst vor allem daran liegt, dass sich Parteien üblicherweise eben durchaus *policy*-orientiert verhalten (Budge/Keman 1990). Entspre-

21 Im hier dargestellten Modell wird also davon ausgegangen, dass das Hauptziel der Parteien nicht der Machtgewinn bzw. -erhalt, sondern die Durchsetzung bestimmter Politiken ist. Diese erfolgt jedoch unter der Nebenbedingung, dass auch die nächste Wahl gewonnen werden soll (ähnlich Scharpf 1988: 24).

chend werden sie auch Reformen durchzusetzen versuchen, die sie für politisch richtig halten, und zwar gegebenenfalls auch dann, wenn die Wählerschaft solchen Maßnahmen mehrheitlich kritisch gegenübersteht. Auch in solchen Fällen werden die Regierungsparteien jedoch darauf achten, durch das Vorhaben ihre Wiederwahl nicht zu gefährden. Dabei werden sie in Rechnung stellen, dass Reformen fast immer Kosten der Umstellung auf die neue Regelung verursachen. Diese Kosten dürften mit der Reichweite der Reform ansteigen (Scharpf 2000b: 769). Da die Umstellungskosten meist unmittelbar sichtbar sind, während die Gewinne aus der neuen Regelung zunächst nicht konkret erfahrbar sind und Unsicherheit darüber besteht, ob und inwieweit die Reform ihre angestrebten Ziele überhaupt erreicht, dürfte eine weit reichende Reform stets mit elektoralen Risiken für eine Regierung verbunden sein.²² Daher werden (auch) an ihrer Wiederwahl interessierte Regierungsparteien in der Regel versuchen, zunächst nur mäßige Veränderungen durchzusetzen, da solche inkrementellen Reformen für die Wahlentscheidung der Bürger nicht bestimmd sein dürften und von ihnen insofern wenigstens keine negativen Wirkungen im Wettbewerb um Wählerstimmen befürchtet werden müssen. Folglich ist zu erwarten, dass der Parteienwettbewerb auch in den Bereichen, in denen die Parteien ihre inhaltlichen Prioritäten verfolgen, tiefgreifenden Strukturreformen und einer kohärenten »Politik aus einem Guss« eher entgegenwirkt.

Gleichzeitig resultiert aus dem Parteienwettbewerb aber ein erheblicher Erfolgsdruck auf die jeweiligen Regierungsparteien – zumal dann, wenn die Opposition glaubhaft machen kann, bestimmte Probleme besser als die Regierung lösen zu können. Daher wird eine Regierung den gerade erörterten Überlegungen zum Trotz doch beginnen, weiter reichende Veränderungen zu erwägen und gegebenenfalls durchzusetzen, wenn sie mit einer Herausforderung konfrontiert ist, die sich mit vorsichtigen Reformen nicht bewältigen lässt, deren Fortbestehen aber ihre Wiederwahl gefährdet (Zohlnhöfer 1999).²³ Dabei ist zu erwarten, dass die Richtung, in die diese Veränderungen zielen, von der programmatischen Ausrichtung der Regierungsparteien abhängt. Demnach hinge es in erheblichem Umfang vom Problemdruck ab, ob unter den Bedingungen des Wettbewerbs um Wählerstimmen weit reichende Politikinnovationen – und in deren Folge größere Parteidifferenzen – zustande kommen. Andererseits könnte gerade eine solche Krisensituation, wenn sie als Scheitern der bisher verfolgten Politik wahrgenommen wird, auch die Lernwilligkeit der Akteure

22 Gerade wenn eine bestehende Regelung zu *lock-in*-Effekten geführt hat, also in größerem Maße Ressourcen im Vertrauen auf das Weiterbestehen der Regelung investiert worden sind, dürfte es kaum mehr möglich sein, grundlegende Reformen durchzuführen. Vielmehr dürfte in solchen Fällen Pfadabhängigkeit dominieren (allgemein hierzu Pierson 2000).

23 Wann eine Herausforderung besteht, die die Wiederwahl einer Regierung gefährdet, ist abstrakt natürlich nicht anzugeben. Es ist davon auszugehen, dass Problemdruck schockartig entsteht und bestimmte symbolische Grenzen über- oder unterschreiten muss, damit er in dieser Weise wahrgenommen wird. In der Bundesrepublik Deutschland war es beispielsweise das Überschreiten der 4-Millionen-Marke bei den Arbeitslosenzahlen im Winter 1995/96, das zu einer erheblichen Neuorientierung der Wirtschaftspolitik der christlich-liberalen Koalition trotz elektoraler Risiken führte (Zohlnhöfer 2001: 367). Die Bedeutung solcher symbolischer Grenzen variiert allerdings im Zeitverlauf aufgrund von Gewöhnungseffekten.

erhöhen (Hemerijck/Schludi 2000: 130f), was eine Revision der bisherigen Politik und damit möglicherweise Konvergenz zwischen den Parteien bedeuten kann.

Wenn Parteien solche weit reichenden und womöglich unpopulären Maßnahmen, wie sie gerade auch als Anpassungsreaktionen auf die Globalisierungsherausforderungen diskutiert werden, in Angriff nehmen (müssen), werden sie jedoch versuchen, ihre Verantwortung für diese Entscheidungen zu verschleiern (*politics of blame avoidance*; Weaver 1986).

Vor diesem Hintergrund ist dann jedoch die Wirkung von Vetospielern noch einmal zu diskutieren: Tsebelis geht – wie gesehen – von *policy*-orientierten Vetosppielern aus, die einer Reform zustimmen, wenn es eine inhaltliche Position gibt, die alle Seiten dem Status quo vorziehen; und er kommt deshalb zu dem Schluss, dass eine Veränderung des Status quo umso leichter ist, je weniger Vetospiele zu berücksichtigen sind. Daher ist zu erwarten, dass die regierende Partei in einem Westminster-System aufgrund der dort gegebenen hohen Machtkonzentration Reformen ohne größere Konzessionen durchsetzen kann.²⁴ Berücksichtigt man nun jedoch die Effekte des Parteienwettbewerbs, wird deutlich, dass die betreffende Partei die unpopulären Reformen dann auch allein vor der Wählerschaft verantworten muss. Bei Politiken, die in der Wählerschaft nicht beliebt sind, könnte dies die Bereitschaft der Regierungspartei erheblich schmälen, solche Reformen in Angriff zu nehmen (Pierson 1994), während ein System mit vielen Vetospielern die Möglichkeit bietet, die Verantwortung für unpopuläre Reformen zwischen den Vetospielern zu verteilen und so möglicherweise auch ihre Akzeptanz zu erhöhen. Insofern ist für diese *policies* kein linearer Effekt von Vetospielern zu erwarten: In Systemen mit vielen Vetospielern dürften Reformen weniger elektorale Gefahren für die Regierungsparteien mit sich bringen – allerdings zu dem Preis, dass kaum sehr weit reichende oder einseitige Maßnahmen verabschiedet werden können; dagegen können solche Reformen in Systemen mit wenigen Vetospielern zwar leichter und in größerem Umfang durchgesetzt werden, beinhalten für den Reformer aber ein höheres elektoriales Risiko (Bonoli 2001). Die Durchsetzbarkeit unpopulärer Reformen hängt in solchen Regimen daher ganz entscheidend davon ab, ob es der Regierung gelingt, die Wähler von einer elektoralen Bestrafung für die Reformen abzuhalten.²⁵

-
- 24 Das Wort »kann« ist der Fairness halber zu betonen. Eine geringe Vetospieldichte ermöglicht Reformen, ist aber keine hinreichende Bedingung für sie.
- 25 Zu ganz ähnlichen Ergebnissen kommt Vivien A. Schmidt (2002b: 230-239) in ihren diskurstheoretischen Überlegungen: Sie unterscheidet zwischen zwei Teildiskursen, einem »coordinative discourse« zwischen den zentralen politischen Akteuren, die ein politisches Programm ausarbeiten, also in meiner Terminologie den Vetospielern, und dem folgenden »communicative discourse«, bei dem die politischen Schlüsselakteure die Wähler über das Programm informieren und um Unterstützung werben. Weiterhin unterscheidet sie in Abhängigkeit vom jeweiligen institutionellen Handlungskorridor zwei Konstellationen (V. Schmidt 2002b: 239-246): In politischen Systemen mit nur einem Akteur, sprich: Vetospiele, wird der »koordinative Diskurs« von geringer Bedeutung sein, da es Abstimmungsbedarf zwischen den politischen Akteuren nur in geringem Maße gibt; dagegen wird dem »kommunikativen Diskurs« eine große Bedeutung zukommen, um den Wählern die Notwendigkeit und Angemessenheit der Entscheidung

In der Literatur, insbesondere der zu wohlfahrtsstaatlichen Kürzungspolitiken, wurde eine Vielzahl von »Techniken« der Schuldvermeidung diskutiert. So werden solche Reformen am ehesten mit großer Entfernung zum nächsten Wahltermin vorgenommen. Weiterhin hängt die Durchsetzbarkeit unpopulärer Reformen beispielsweise von den Eigenschaften der betroffenen Programme ab (Pierson 1994; Swank 2002: 51-56). Andere Arbeiten verweisen zusätzlich darauf, dass (über)große Koalitionen oder linke Parteien größere Chancen hätten, eine erfolgreiche Kürzungspolitik durchzusetzen (Ross 1997, 2000). Im ersten Fall wird auf diese Weise die unpopuläre Kürzungspolitik praktisch aus dem Parteienwettbewerb herausgenommen, weil sich tendenziell alle Parteien an ihr beteiligen – hier wirkt sich erneut der positive Effekt einer großen Zahl von Vetospielern aus. Linke Parteien dagegen müssen dieser Logik zufolge geringere Sanktionen der Wähler fürchten als ihre bürgerlichen Wettbewerber, weil sie glaubwürdig als Verteidiger des Wohlfahrtsstaates auftreten können und den Wählern so signalisieren, dass es keine Alternative zu den Kürzungen gibt, zumal den Wählern kaum elektorale Alternativen bleiben, die gegen einen Abbau des Sozialstaates eintreten. Auch der Versuch, durch gezielte Informationspolitik oder Inszenierung das Meinungsklima für eine Reform positiv zu beeinflussen (Meyer 2001), lässt sich in diesem Zusammenhang nennen. Gelingt es einer Regierung, die Bevölkerung einerseits von der Notwendigkeit einer Reform zu überzeugen, andererseits aber auch deutlich zu machen, dass die entsprechende Reform normativ angemessen ist, also zu den sozialen Werten der Wählermehrheit passt, so kann sie hoffen, auch für unpopuläre Reformen nicht elektoral abgestraft zu werden (V. Schmidt 2000: 231, 2002b; Cox 2001).

In jüngster Zeit wird zudem darauf hingewiesen, dass die Politik der Schuldvermeidung keineswegs von allen Parteien in allen Ländern in gleicher Weise angewendet werden kann, sondern dass unterschiedliche Konstellationen in den jeweiligen Parteiensystemen unterschiedliche Schuldvermeidungsstrategien möglich machen (Green-Pedersen 2001; Kitschelt 2001). Vor allem Herbert Kitschelts (2001) Beitrag verdient in diesem Zusammenhang Erwähnung. Er arbeitet vier Konstellationen heraus, bei denen der Parteienwettbewerb in Abhängigkeit von der Stärke einer liberal-marktwirtschaftlichen Partei, der Stärke einer Sozialstaatspartei der Mitte neben der Sozialdemokratie, der Existenz einer links-libertären Konkurrenz der Sozialdemokratie, der wichtigsten Dimension des Parteienwettbewerbs und innerparteilichen Variablen zu national ganz unterschiedlichen Opportunitätsstrukturen für eine Kürzungspolitik führt. Besonders schwer sind unpopuläre Politiken Kitschelt (2001: 285) zufolge in Ländern durchzusetzen, in denen zwei große Wohlfahrtsstaatsparteien (üblicherweise Sozialdemokraten und Christdemokraten) einer schwachen liberalen Partei gegenüberstehen, und in denen die Sozialdemokratie zusätzlich noch Konkurrenz von den Rändern her fürchten muss. Kitschelts Ansatz

zu vermitteln. In politischen Systemen mit mehreren Vetospielern, bei V. Schmidt (2002b: 243) »Multi-Actor Systems«, ist dagegen der »koordinative Diskurs« von größerer Bedeutung, weil zwischen den verschiedenen Vetospielern eine Einigung gefunden werden muss; dies entlastet allerdings den »kommunikativen Diskurs«, da ja bereits vorher eine breite Übereinstimmung zwischen verschiedenen Gruppen gefunden worden ist.

ist u. a. deshalb besonders hilfreich, weil er erklären hilft, warum Parteien der gleichen programmaticischen Orientierung in Abhängigkeit von diesen Konstellationen unterschiedliche Politiken betreiben.

3.4. Zusammenfassung des Modells

Damit sind die zentralen Merkmale eines Modells politischer Willensbildung in westlichen Demokratien dargestellt. Ausgegangen wurde dabei von den Vetospielern, also den Akteuren, deren Zustimmung für eine Veränderung des Status quo notwendig ist. Eine solche Veränderung des Status quo wird umso wahrscheinlicher, je weniger Vetospieler beteiligt sind, je näher deren Positionen beieinander liegen und je weniger kohäsiv die Vetospieler intern sind (falls sie intern mit Mehrheit entscheiden). Die Positionen der Vetospieler, jedenfalls soweit es sich dabei um Parteien handelt, wurden endogenisiert, indem ihnen unterstellt wurde, dass sie – je nach Parteienfamilie – unterschiedliche *policies* befürworten, die sie aber nur insoweit umsetzen werden, wie sie dadurch ihre Wiederwahlchancen nicht gefährden. Dabei bieten unterschiedliche Parteiensystemkonstellationen unterschiedliche Opportunitätsstrukturen für die Durchsetzbarkeit weit reichender Veränderungen des Status quo.

Bevor ich mich nun der Analyse der Wirkungen zuwende, die die Globalisierungsherausforderungen dem vorgestellten Modell zufolge auf die nationalstaatliche Politik haben müssten, will ich an dieser Stelle noch knapp darauf eingehen, welche Rolle der Einfluss von Interessengruppen im vorgestellten Modell spielt. Interessengruppen sind, wie gezeigt, bei Ansätzen, die auf Standardmodellen der Außenhandelstheorie beruhen, aber auch bei Katzensteins Ansatz, der auf korporatistische Arrangements fokussiert, die entscheidenden Motoren für Anpassungsreaktionen oder deren Ausbleiben. Im hier vorgestellten Modell sind Verbände in normalen Willensbildungsprozessen dagegen keine Vetospieler. Im Gegenteil brächte der Versuch, auch Verbände als Vetospieler zu fassen, sogar eine erhebliche begriffliche Unschärfe mit sich (so auch Czada 2003: 184), da Verbände eben gerade nicht über institutionell gesicherte Veto Kompetenzen verfügen. Selbst in Ländern mit ausgeprägter korporatistischer Tradition kommt den Sozialpartnern kein verfassungsmäßig verbrieftes Vetorecht über Entscheidungen in den hier interessierenden Bereichen zu:

»Korporatistische Bündnisse stehen [...] im Schatten der Hierarchie des Staates, der – wenn eine nationale Mehrheitsregierung über die entsprechende Handlungsfähigkeit in der Form von Stimmen und administrativen Ressourcen verfügt – auch gegen die Interessen der organisierten Gruppen handeln könnte« (Czada 2003: 183f).

Insofern ist für Verbände gerade zu untersuchen, auf welche Weise es ihnen gegebenenfalls gelingt, ihre Positionen durchzusetzen, obwohl sie eben kein formales Vetorecht besitzen. Das kann offensichtlich in den allermeisten Fällen nur über eine Beeinflussung der Position der Vetospieler, sprich: der Parteien, erfolgen (so auch Milner 1997: 60, 247).

Hierfür gibt es verschiedene Wege. So können Verbände etwa durch die Drohung einer mehr oder weniger direkten Beeinflussung des Wahlverhaltens der Verbandsmitglieder oder durch medienwirksame Protestaktionen auf (das Ausbleiben von) Reformen reagieren. Die Proteste können von den Wählern als Signal aufgefasst werden, nicht für die amtierenden Regierungsparteien zu stimmen. In diesen Fällen bedrohen die Interessengruppen also die elektoralen Ziele der Vetspieler, was deren Aufgeschlossenheit gegenüber den Forderungen in der Regel erhöhen dürfte. Zudem können Gewerkschaften und Unternehmen willentlich oder unwillentlich zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Performanz beitragen. Mit ihren Entscheidungen über Löhne und Investitionen können sie beispielsweise die Wirtschaftspolitik der Regierung konterkarieren, etwa seitens der Kapitalanleger durch die Verlagerung von Investitionen und Arbeitsplätzen ins Ausland, aber auch seitens der Gewerkschaften durch überhöhte Lohnforderungen. Auf diese Weise bedrohen die Interessengruppen die inhaltlichen und in der Folge auch die elektoralen Ziele der Regierungsparteien. Zudem können Wirtschaftsverbände beispielsweise mit der öffentlichkeitswirksamen Drohung, ihre *exit*-Option verstärkt zu nutzen, versuchen, im politischen Diskurs einen Zusammenhang zwischen einer verschlechterten wirtschaftlichen Lage und dem Mangel an Anpassungsreformen zu etablieren. Ob solche Ankündigungen allerdings tatsächlich die Regierungspolitik beeinflussen, hängt von einer Reihe von Randbedingungen ab, so beispielsweise davon, ob die Regierungsparteien die Drohungen für glaubwürdig halten und ob sie der Auffassung sind, dass entsprechendes Verhalten der Verbände tatsächlich die wirtschaftspolitische Performanz so weit verschlechtert, dass ihre zentralen programmatischen oder elektoralen Ziele verletzt werden.

Regierungen könnten vor diesem Hintergrund versuchen, Verbände in korporatistische Arrangements einzubinden, die für beide Seiten vorteilhaft sind. Die Regierungsparteien können auf diese Weise zusätzliche Informationen gewinnen, die für das Reformprojekt von Bedeutung sein können, oder sie können versuchen, das wirtschaftliche Verhalten einzelner Interessengruppen durch Verhandlungen zu beeinflussen. Zusätzlich lässt sich die eigene Politik durch einen Konsens mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern gegenüber der Opposition absichern. Im Austausch für das Entgegenkommen der Verbände müssen die Regierungsparteien dann jedoch bereit sein, auf bestimmte Forderungen der Interessengruppen einzugehen. Allerdings wurde bereits im Zusammenhang mit der Diskussion von Katzensteins (1985) Überlegungen deutlich, dass korporatistische Arrangements nicht auf alle Länder in gleicher Weise übertragbar sind. Zudem ist die korporatistische Einbindung von Interessengruppen, wie gesehen, für Regierungen in aller Regel nicht zwingend, sondern nur eine mögliche Strategie der Durchsetzung von Anpassungsreformen neben anderen. Eine Fokussierung auf korporatistische Anpassungsprozesse würde daher ungerechtfertigterweise alternative Strategien von Regierungen, die nicht auf diese Form der Einbindung von Interessengruppen zurückgreifen (können), außer Betracht lassen.

Insgesamt sollte deutlich geworden sein, dass Verbandseinflüsse auch im hier vorgestellten Modell eine Rolle spielen. Der zentrale Unterschied zu den oben ange-

führten Ansätzen ist jedoch, dass diese Einflüsse vermittelt über das Verhalten von Vetospielern und nicht unmittelbar wirksam werden.

4. Globalisierungsherausforderungen und Willensbildung

Was passiert, wenn der oben skizzierte Willensbildungsprozess dem Anpassungsdruck der Globalisierung ausgesetzt wird? Wie genau wirkt Globalisierung also auf den politischen Prozess? Deutlich wird zunächst, dass es wenig sinnvoll ist, in diesem Zusammenhang von Globalisierungszwängen zu sprechen, denn Globalisierung zwingt niemanden oder verbietet niemandem, irgendetwas zu tun. Globalisierung verändert lediglich die Kosten-Nutzen-Relationen bestimmter Politikinstrumente (vgl. Cohen 1996: 283). Es besteht etwa kein Zweifel daran, dass eine Regierung auch heute noch prinzipiell in der Lage ist, Unternehmenssteuern massiv zu erhöhen. Nur die Kosten dieser Politik, beispielsweise in Form ausbleibender Investitionen, wachsen im Vergleich zu den 1960er Jahren infolge der Globalisierung vermutlich erheblich. Die ökonomischen Kosten zur Erreichung bestimmter Ziele können also unter Globalisierungsbedingungen deutlich ansteigen, wenn Instrumente verwendet werden, die der Logik globalisierter Märkte widersprechen, oder diese Ziele lassen sich mit solchen Instrumenten gar nicht mehr erreichen. Auf der anderen Seite schließt Globalisierung die Erreichung bestimmter Ziele aber nicht generell aus. Es ist also z. B. keineswegs Globalisierung, die per se zu Arbeitslosigkeit führt – stattdessen lassen sich einzelne Ziele mit den hergebrachten Instrumenten nicht mehr erreichen oder bestimmte Zielbündel nicht gleichzeitig realisieren.

Das bedeutet, dass Globalisierung zu einer Verschlechterung der wirtschaftspolitischen Performanz führen müsste, wenn an wirtschaftspolitischen Instrumenten festgehalten wird, die der Logik internationalisierter Märkte widersprechen, wenn also Anpassungsreaktionen ausbleiben. Allerdings müssen die Regierungsparteien erst einen Kausalzusammenhang zwischen Globalisierung, ausbleibenden Anpassungsreaktionen und einer Verschlechterung der ökonomischen Performanz herstellen, wenn sie auf Globalisierung reagieren sollen. Es kann also nur dann zu solchen Anpassungsreaktionen kommen, wenn die Akteure die bestehenden wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Probleme als Folgen ausgebliebener Anpassungsreaktionen wahrnehmen. Bleiben die Wahrnehmungen der Akteure dagegen von solchen »Zwängen« unbeeinflusst, ist auch nicht mit einer politischen Reaktion auf Globalisierung zu rechnen, jedenfalls nicht in die von den Globalisierungstheoretikern erwartete Richtung.

Diese Einsicht kann dann erhebliche Folgen für die politikwissenschaftliche Forschung haben, wenn aus dem Ausbleiben von Anpassungsreaktionen auf die Nichtexistenz des globalisierungsinduzierten Handlungsdrucks geschlossen wird. Dabei wird nämlich implizit angenommen, dass für die Regierung kein Problem der Zuschreibung von Ursache (mangelnde Anpassung an die Globalisierung) und Wirkung (Verschlechterung der wirtschaftspolitischen Performanz) besteht, was offensichtlich unrealistisch ist. So führt etwa der Befund einer massiv verschlechterten

beschäftigungspolitischen Performanz dann nicht zu einer Anpassung an die Logik globalisierter Märkte, wenn die Regierung andere Faktoren, beispielsweise eine beschäftigungsschädliche Geldpolitik einer unabhängigen Zentralbank, für die schlechte Performanz verantwortlich macht. Auf der anderen Seite kann die Globalisierung aber auch für eine schwache wirtschaftspolitische Performanz verantwortlich gemacht werden, ohne dass materiell ein Zusammenhang zwischen beiden besteht (ausführlicher hierzu Hay/Rosamond 2002; vgl. auch Seeleib-Kaiser 2001).

Wie werden Regierungsparteien im hier vorgestellten Modell auf die Herausforderungen der Globalisierung reagieren?²⁶ Auf der *policy*-Ebene sind Reformen, wie sie als Antworten auf Globalisierung erwartet werden, etwa Senkungen der Steuern auf Unternehmertätigkeit und Kapitaleinkommen, eine Reduzierung der Sozialabgaben oder der Verzicht auf nachfrageorientierte Beschäftigungspolitik, in der Regel eher mit der Programmatik bürgerlicher Parteien als der sozialdemokratischen Parteien vereinbar.²⁷ Deregulierungsfreudige konservative Regierungen könnten den Globalisierungsdiskurs im Sinne einer Strategie der *blame avoidance* sogar dafür nutzen, Reformen zu verabschieden, die sie schon vorher für wünschenswert, aber gegen den Wählerwiderstand für nicht durchsetzbar hielten. Für christdemokratische Parteien, die zwar ebenfalls eine stärker angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, aber gleichzeitig auch eine ambitionierte Sozialpolitik verfolgen (van Kersbergen 1995), dürfte dies schon deutlich weniger gelten: Sie sollten sich insbesondere in der Frage einer Reform des Sozialstaates schwerer tun als liberale oder konservative Parteien.

Noch problematischer sind solche Anpassungsreaktionen jedoch *ceteris paribus* für Sozialdemokraten, weil diese Reformen, soweit sie etwa eine steuerliche Entlastung von Unternehmen und hohen Einkommen, einen Um- oder gar Abbau des Wohlfahrtsstaates, eine Deregulierung (auch des Arbeitsmarktes) oder eine Verkleinerung des öffentlichen Sektors implizieren, schlechter zu ihren inhaltlichen Vorstellungen passen dürften.²⁸ Daher müssen sozialdemokratische Parteien auf die Herausforderungssituation mit stärkeren programmatischen Veränderungen reagieren als ihre bürgerliche Konkurrenz, zumindest auf der Ebene der wirtschaftspolitischen Instrumente. Zu solchen Veränderungen in der Programmatik kommt es aber überhaupt nur, wenn die Parteien zu der Einschätzung gelangen, dass sich durch das Ausbleiben von Anpassungsreaktionen an die Globalisierung die wirtschaftspolitische Performanz verschlechtert hat, und damit unmittelbar die Verletzung zentraler programmatischer Ziele verbunden ist, etwa in Form einer massiven

26 Soweit sich die europäische Integration vor allem in einer Intensivierung der Marktintegration (»negative Integration«), die die Effekte der Globalisierung noch verstärkt, sowie etwa im Stabilitäts- und Wachstumspakt manifestiert, der die Mitgliedsstaaten zwar auf bestimmte Ziele verpflichtet, ihnen die Umsetzung aber weitgehend selbst überlässt, gelten die im Folgenden dargestellten Überlegungen *grosso modo* ebenso für den europäischen Integrationsprozess. Auch hier müssen die Maßnahmen, die zur Erreichung des vorgegebenen Ziels dienen sollen, auf nationalstaatlicher Ebene beschlossen werden, also den nationalstaatlichen politischen Prozess durchlaufen.

27 Moses (1994); Huber/Stephens (1998); Iversen (2000); Hall (2002).

28 Auf eine eigenständige Betrachtung grüner Parteien wird hier verzichtet, weil sie sich bisher weder programmatisch noch in der praktischen Regierungspolitik in der Wirtschafts- und Sozialpolitik profiliert haben (vgl. Müller-Rommel/Poguntke 2002).

Erhöhung der Arbeitslosigkeit. Soweit also programmatische Ziele nicht mehr mit den hergebrachten Instrumenten zu erreichen sind, ist zu erwarten, dass eine Modifikation der zur Erreichung der Ziele vorgesehenen Instrumente stattfindet – vorausgesetzt, die Partei sieht einen Zusammenhang zwischen den veränderten Rahmenbedingungen und der Verschlechterung der wirtschaftspolitischen Performanz.

Allerdings können durch die von den meisten Globalisierungstheoretikern prognostizierten Anpassungsmaßnahmen andere sozialdemokratische Ziele, etwa der Umverteilung oder der maximalen arbeitsrechtlichen Absicherung der Arbeitnehmer, verletzt werden. Welches Ziel einzelne sozialdemokratische Parteien in einer solchen Dilemmakonstellation »opfern«, ob es also zur Akzeptanz von Anpassungsreaktionen kommt oder eine Verletzung der nicht unmittelbar negativ von mangelnden Anpassungsleistungen betroffenen Ziele abgelehnt wird, ist schwerlich *ex ante* zu prognostizieren und dürfte u. a. vom programmatischen Erbe der Partei und den innerparteilichen Kräftekonstellationen, in der Terminologie des Vetspieltheorems also der Kohäsion, aber auch von den Präferenzen der Wähler sowie der Wettbewerbsposition der Partei im Parteiensystem abhängen. Zu erwarten ist allerdings, dass die Verschlechterung der wirtschafts- oder beschäftigungspolitischen Performanz ganz erheblich sein muss, um solche innerparteilichen Adoptionsprozesse in Gang zu setzen. Und auch wenn die Existenz bestimmter Zielkonflikte anerkannt wird, ist nur mit sehr moderaten Anpassungsschritten zu rechnen, da auf diese Weise die geringste Abweichung bei den nicht unmittelbar betroffenen Zielen zu erwarten ist.

Angesichts solcher potenziellen Zielkonflikte dürften sich sozialdemokratische Parteien allerdings auch stärker als ihre Konkurrenten um alternative Anpassungskonzepte an die Globalisierung bemühen, die es ihnen erlauben, sich an die neue Herausforderungssituation anzupassen, ohne andere zentrale Ziele wie eine Verringerung der Einkommensungleichheit oder eine ausgebaute Wohlfahrtsstaatlichkeit aufzugeben zu müssen. So hat Carles Boix (1998) argumentiert, Sozialdemokraten versuchten unter Globalisierungsbedingungen, erfolgreiche Wachstumspolitik zu betreiben, ohne eine Erhöhung sozialer Ungleichheit hinnehmen zu müssen, indem sie nicht mehr auf keynesianische Nachfragesteuerung setzten, sondern durch Investitionen in Bildung und Infrastruktur die Produktivität der Arbeitnehmer erhöhten. Auch die Erweiterung des wirtschaftspolitischen Handlungskorridors durch eine gezielte Nutzung der Europäischen Union durch sozialdemokratische Parteien ist in diesem Zusammenhang vorgeschlagen worden (Merkel/Ostheim 2004). Die – auch außerhalb der Wissenschaft geführte – Diskussion um die Dritten Wege der Sozialdemokratie gegen Ende der 1990er Jahre kann in jedem Fall als Beleg für die sozialdemokratische Debatte um eine Neuausrichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik gelten.²⁹

29 Vgl. als Überblick Giddens (1999, 2000); Merkel (2000); Cuperus/Kandel (1998); Cuperus et al. (2001).

Aus den vorstehenden theoretischen Überlegungen lassen sich drei parteipolitische Hypothesen über nationalstaatliche Anpassungsreaktionen an die Globalisierung ableiten:

- (1) Anpassungsreaktionen sozialdemokratischer Parteien werden unter sonst gleichen Bedingungen später erfolgen und moderater ausfallen als die bürgerlicher, insbesondere liberaler und konservativer Parteien.
- (2) Sozialdemokratische Parteien werden *ceteris paribus* Anpassungsreaktionen erst durchsetzen, wenn die Erreichung zentraler programmatischer Ziele erheblich gefährdet ist oder diese bereits verletzt werden.
- (3) Sozialdemokratische Parteien werden versuchen, andere Anpassungspfade zu beschreiten als bürgerliche Parteien; d. h., dass gewisse, allerdings kleinere Parteidifferenzen erhalten bleiben.

Insbesondere bei der ersten Hypothese ist die *ceteris paribus*-Klausel allerdings zu unterstreichen. Für die meisten der diskutierten Anpassungsreaktionen gilt nämlich, dass sie in Besitzstände eingreifen und bei den Wählern daher nicht sehr populär sind, sodass sie also für die Parteien, die sie durchsetzen wollen oder sollen, ein erhebliches elektorales Risiko bergen – und zwar auch für bürgerliche Parteien, deren Mehrheitsfähigkeit in fast allen Ländern auch von Wählern abhängt, die ein Interesse am Erhalt bestimmter Besitzstände, etwa im Bereich Transferzahlungen, Subventionen, Regulierung etc., haben. Auch im Zeitalter der Globalisierung wirkt also die Logik des Wettbewerbs um Wählerstimmen, dem sich die Parteien nur schwerlich entziehen können. Insofern legt also die ökonomische Logik Reformen nahe, die aus der Perspektive des Parteienwettbewerbs meist nur als Ultima Ratio in Frage kommen. Unter welchen Bedingungen werden Parteien dann aber überhaupt Anpassungen an die Herausforderungen der Globalisierung vornehmen?

Wie gesehen gehen vom Wettbewerb um Wählerstimmen Anreize aus, nur solche Reformen durchzusetzen, die die Regierungspartei(en) an der Wahlurne nicht belasten. Insofern werden sich, so lässt sich aus dem vorgestellten Modell ableiten, Parteien hier zunächst bedeckt halten, um ihre Wahlchancen nicht zu verschlechtern. Es sind also auch für die Adaption an die Globalisierung zunächst nur moderate Reformen zu erwarten. Solche moderaten Reformen dürften *ceteris paribus* eher von bürgerlichen als von sozialdemokratischen Parteien durchgesetzt werden, weil Erstere auch programmatisch tendenziell einem Rückzug des Staates aus der Wirtschaft das Wort reden, während Letztere erst einen gewissen Lernprozess durchmachen müssen, ehe sie die fraglichen Politiken als geeignete wirtschaftspolitische Mittel akzeptieren. Auf der anderen Seite ist eine solche Politik, zumindest im Bereich eines sozialpolitischen Umbaus, für bürgerliche Parteien erheblich riskanter als für Sozialstaatsparteien, da sie anders als sozialdemokratische und in vielen Ländern auch christdemokratische Parteien nicht als Architekten und natürliche Verteidiger des Wohlfahrtsstaates gelten, die glaubwürdig die Unabwendbarkeit der Reformen behaupten könnten (Kitschelt 2001). Daher werden sich auch bürgerliche Parteien insbesondere im Wohlfahrtsstaatsbereich zunächst auf moderate Reformen beschränken.

Größere, insbesondere größere unpopuläre Reformen kommen unter den Bedingungen des Wettbewerbs um Wählerstimmen wie gesehen nur dann vor, wenn die Regierung sich mit wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Problemen konfrontiert sieht, die mit moderaten Reformen nicht mehr bewältigt werden können, die jedoch die Wiederwahl der Regierung in erheblichem Maße in Frage stellen können. Da die Logik des Parteienwettbewerbs unter Globalisierungsbedingungen noch genauso intakt ist, gilt diese Erwartung auch für die Anpassungsreaktionen an die Globalisierung. Insofern ist aus der Perspektive des Wettbewerbs um Wählerstimmen dann mit Anpassungsreaktionen zu rechnen, wenn sich die Regierungsparteien mit einer sich erheblich verschlechternden ökonomischen Performanz konfrontiert sehen, diese von den Regierungsparteien mit den bisher ausgebliebenen Anpassungsreaktionen an wirtschaftliche Globalisierung in Zusammenhang gebracht wird und sie deren elektoralen und/oder programmatischen Erfolg bedroht.³⁰

Bei den meisten der fraglichen Reformen handelt es sich jedoch um eher unpopuläre Vorhaben. Dabei ist allerdings nochmals darauf zu verweisen, dass die elektoralen Risiken, die bestimmte Anpassungsreformen für Regierungsparteien mit sich bringen, in Abhängigkeit von den in der Wählerschaft dominierenden Wertvorstellungen variieren können. Je stärker eine Reform in den Augen der Wähler von diesen Wertvorstellungen wegführt, desto stärker sollten die Effekte der Parteienkonkurrenz wirken, während bei einer Übereinstimmung von wahrgenommenem Reforminhalt und dominanten Bevölkerungseinstellungen die bremsenden Effekte des Parteienwettbewerbs gering sein werden. Im Fall von unpopulären Reformen werden die Regierungen, wenn sie sich an entsprechende Maßnahmen wagen, jedoch versuchen, eine Schulduweisung und elektorale Bestrafung für die Anpassungsreaktionen zu vermeiden. Wie gesehen bieten unterschiedliche Parteiensysteme in Abhängigkeit von der Zahl der Sozialstaatsparteien, der Stärke liberaler Parteien und der dominierenden Konfliktlinie diesbezüglich ganz verschiedene Opportunitätsstrukturen, die solche Reformen erschweren oder erleichtern können (vgl. Kitschelt 2001). Doch die Regierungsparteien werden, so wie unter den Bedingungen stärker geschlossener Volkswirtschaften, auch selbst aktiv versuchen, die Wähler von einer Bestrafung an der Wahlurne abzuhalten. Allgemein scheint der politische Diskurs, also die Darstellung der Notwendigkeit einer Reform und ihre Einbindung in die zentralen politischen Werte der Bevölkerung, signifikant über den Erfolg potenziell unpopulärer Reformen mitzuentscheiden (V. Schmidt 2000).

30 Aus Studien zur Steuerpolitik lässt sich ableiten, dass Reformen vornehmlich dann vorgenommen werden, wenn die wirtschaftspolitische Performanz schlecht ist. So zeigt Uwe Wagschal (2003: 283f), dass die Zahl der Steuerreformen zwar nicht mit Globalisierungssindikatoren, dagegen aber positiv und signifikant mit dem Misery-Index korreliert. Angesichts der Tatsache, dass sich jenseits solcher statistischen Modelle durchaus ein Globalisierungseffekt auf die Steuerpolitik feststellen lässt (Genschel 2000), kann dieses Ergebnis dahingehend interpretiert werden, dass die Globalisierung vornehmlich über die Verschlechterung der wirtschaftspolitischen, insbesondere der Beschäftigungs-Performanz wirkt. Ähnliche Resultate ergeben sich auch bei der Analyse der Privatisierungspolitik der EU- sowie der OECD-Staaten in den 1990er Jahren (vgl. Obinger/ Zohlnhöfer 2005).

2002a). Hier besteht für Regierungen durchaus die Möglichkeit der Einflussnahme: Ob eine Reform nämlich zu den unter den Wählern dominierenden Werten passt oder nicht, ist keine objektive Tatsache. Vielmehr können Parteien und Regierungen politische Diskurse dahingehend beeinflussen, dass Reformen doch als mit den dominierenden Wertvorstellungen vereinbar betrachtet werden (z. B. Cox 2001).

Auch die bemerkenswerte Zahl europäischer Länder, in denen es zur Etablierung von sozialen Pakten kam, ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Im Rahmen solcher Konzertierungsversuche wurden in der Regel zwar keine unpopulären, aber als notwendig erachtete Politiken zwischen Regierung und Sozialpartnern vereinbart (Siegel/Jochem 2003: 339), doch die Bündnisse sollten der jeweiligen Regierung zumindest helfen, die prinzipiell unpopulären Reformen aus dem Parteienwettbewerb herauszunehmen, indem sie von den Vertretern von Gewerkschaften (und Arbeitgeberverbänden) mitgetragen wurden.³¹ Erfolgreiche Konzertierung dürfte es der Opposition jedenfalls erschweren, wahlpolitisches Kapital aus unpopulären Reformen zu ziehen, weil die prinzipielle Übereinstimmung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern den Wählern die Vorstellung eines angemessenen Kompromisses vermitteln dürfte: »In sozialen Pakten wird die gesellschaftliche Akzeptanz für Reformen in der Sozial- und Tarifpolitik durch die Einbindung der Tarifparteien ermöglicht« (Hassel 2000: 502; vgl. auch Siegel/Jochem 2003: 335f, 339). In gleicher Weise kann eine formelle oder informelle Einbindung der Opposition einer elektoralen Bestrafung für Anpassungsreformen entgegenwirken.

Wenn es der Regierung dauerhaft gelingt, die Mehrheit der Wähler von der Notwendigkeit von Anpassungsreformen zu überzeugen und diese durchzusetzen, ohne ihre Wiederwahl zu gefährden, übt der Parteienwettbewerb sogar Druck auf die Opposition aus, ihre programmatischen Positionen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu überdenken. Insbesondere Parteien, die wiederholt Wahlniederlagen hinnehmen mussten, die auf die eigenen programmatischen Vorstellungen zurückgeführt werden, werden bereit sein, sich der wirtschaftspolitischen Linie der Regierung zu nähern – insbesondere wenn diese nicht nur Wahlsiege, sondern auch wirtschaftspolitische Erfolge vorzuweisen hat. In ähnlicher Weise kann Misserfolg an der Wahlurne aber auch wirken, wenn eine Partei wegen ihrer wirtschaftspolitischen Misserfolge abgewählt wird und sie in der Opposition zu der Auffassung gelangt, dass die während der eigenen Regierungszeit eingesetzten wirtschaftspolitischen Instrumente unter den geänderten weltwirtschaftlichen Bedingungen ungeeignet waren und die wirtschaftspolitische Entwicklung bei einer Durchsetzung von Anpassungsreaktionen erfolgreicher verlaufen wäre.

Aus den Überlegungen zum Parteienwettbewerb lassen sich erneut Hypothesen über nationalstaatliche Anpassungsreaktionen an die Globalisierung ableiten:

31 Natürlich haben diese Pakte auch noch andere, häufig sogar wichtigere Funktionen, beispielsweise die Beeinflussung des wirtschaftlichen Verhaltens der Verbände, soweit es Auswirkungen auf die wirtschaftliche Performanz und damit auf die programmatischen und elektoralen Ziele der Regierungsparteien hat (zu denken ist etwa an die Lohnpolitik, gegebenenfalls aber auch an Investitions- und Beschäftigungsscheidungen).

- (4) Weit reichende Reformen werden unter sonst gleichen Bedingungen wahrscheinlicher, wenn sich die ökonomische Performanz so weit verschlechtert, dass sie die Wiederwahl der Regierungsparteien gefährdet, und diese die Reformen als sinnvolle Reaktion auf die ökonomischen Probleme ansehen – wenn sie also die Verschlechterung der wirtschaftspolitischen Performanz darauf zurückführen, dass Anpassungsreaktionen bisher ausgeblichen sind.
- (5) Die jeweiligen Konfigurationen des Parteienwettbewerbs beeinflussen die Bereitschaft von Regierungsparteien, weit reichende Anpassungsreformen durchzusetzen. Besonders unwahrscheinlich sind solche Anpassungsreformen *ceteris paribus* in Ländern mit zwei oder mehr großen Wohlfahrtsstaatsparteien und nur schwachen liberalen oder konservativen Parteien. Dagegen werden unpopuläre Reformen in Konstellationen mit einer starken marktliberalen Partei und einer sozialdemokratischen Partei, der es an Glaubwürdigkeit als Verteidiger des Wohlfahrtsstaates fehlt, unter sonst gleichen Bedingungen einfacher zu verabschieden sein (Kitschelt 2001).
- (6) Parteien werden bei unpopulären Entscheidungen versuchen, die elektorale Bestrafung durch die Wähler zu vermeiden. Hierzu werden sie etwa, soweit das Verbände- oder das politische System hierzu die Möglichkeit bietet, auf soziale Pakte oder die Einbindung der Opposition zurückzugreifen versuchen. Insbesondere werden Regierungen die Unabweisbarkeit der Reformen sowie deren Eingebundenheit in die dominierenden Wertvorstellungen der Wähler zu kommunizieren versuchen.

Bis jetzt ist gezeigt worden, unter welchen Bedingungen einzelne parteipolitische Vetospiele Reformen zur Anpassung an die Herausforderungen der wirtschaftlichen Globalisierung vorschlagen würden. Die Bereitschaft einer einzelnen (Regierungs-)Partei, solche Reformen zu wagen, reicht aber in den wenigsten Ländern aus, um sie auch tatsächlich durchzusetzen. Wenn man nun aber die Interaktion mehrerer Vetospiele betrachtet, gelten im Wesentlichen die Überlegungen, die am Modell politischer Willensbildung in geschlossenen Volkswirtschaften für Situationen unpopulärer Entscheidungen hergeleitet wurden: Einerseits wird die Durchsetzbarkeit von Anpassungsreaktionen an die Globalisierung erleichtert, wenn die Zahl der Vetospiele gering und ihre Kongruenz hoch ist. Im Idealfall einer Einparteienregierung ohne weitere institutionelle Gegenspieler kann dieser einzelne Vetospiele eine weit reichende Veränderung ohne Konzessionen durchsetzen, während es mit steigender Zahl von Vetospielern und abnehmender Kongruenz immer unwahrscheinlicher wird, dass eine weit reichende Veränderung des Status quo erreicht wird. Auf der anderen Seite ist aber für den Zusammenhang zwischen Zahl der Vetospiele und Anpassungsreaktionen nochmals darauf hinzuweisen, dass sich die Regierungspartei in einem Westminster-System auch allein vor den Wählern verantworten muss, während Systeme mit vielen Vetospielern die Gelegenheit zur Verantwortungsdiffusion eröffnen, sodass es letztlich von der Parteienwettbewerbskonstellation sowie der Anwendbarkeit alternativer Wege der Schuldvermeidung für eine Einparteienregierung abhängt, ob der Reformoutput in Systemen mit wenigen Vetospielern tatsächlich größer ist. Im Zusammenhang mit der Kongruenz zwischen

Vetospielern ist daneben zu beachten, dass diese sich verändern kann. Insbesondere für sozialdemokratische Parteien ist, wie gezeigt, unter bestimmten Bedingungen eine programmatische Anpassung an die neuen weltwirtschaftlichen Gegebenheiten zu erwarten, sodass die Kongruenz zwischen sozialdemokratischen und bürgerlichen Parteien im Zeitverlauf zunehmen könnte.

Diese Überlegungen beziehen sich zunächst aber nur auf den Fall kooperativer Vetospieler. Ein besonderes Problem entsteht, wenn wir mit kompetitiven Vetospielern konfrontiert sind. Wenn eine Regierung eine unpopuläre Reform nämlich erst durchzusetzen bereit ist, wenn ohne diese Maßnahme ihre Wiederwahl bedroht ist, sie für die Durchsetzung dieser Reform aber die Zustimmung eines kompetitiven Vetospielers, sprich: einer parteipolitisch der Opposition nahe stehenden Institution, benötigt, liegt es für diesen Spieler wahlstrategisch nahe, die Reform zu blockieren, gerade weil ihr Ausbleiben die Wahlchancen der amtierenden Regierung verschlechtert. In einem solchen Fall reicht aus Gründen des Parteienwettbewerbs nicht einmal die gemeinsame Einsicht aller Vetospieler in deren Notwendigkeit aus, um die Reform durchzusetzen. Nur wenn alle beteiligten kompetitiven Vetospieler einerseits die gleiche Problemwahrnehmung teilen, dass nämlich eine Verschlechterung der ökonomischen Performanz auf das Fehlen von Anpassungsreaktionen an die Globalisierung zurückzuführen ist, und sie andererseits alle fürchten müssen, dass die verschlechterte ökonomische Performanz ihnen elektoral schadet, bzw. nicht klar ist, wem sie schadet, ist in solchen Konstellationen mit einer Veränderung des Status quo zu rechnen.

Insofern ergeben sich aus der Betrachtung der institutionellen Strukturen verschiedener politischer Systeme folgende Vetospielerhypothesen:

- (7) Mit zunehmender Zahl, vor allem aber mit abnehmender Kongruenz der Vetospieler nimmt *ceteris paribus* die Reichweite der Anpassungsreformen ab.
- (8) Wenn kompetitive Vetospieler existieren, kommen Anpassungsreaktionen nur zustande, wenn diese inhaltlich von beiden Seiten tragbar sind und keine Seite sich elektorale Vorteile aus einer Blockade versprechen kann.

5. Schlussfolgerungen

Wann kommt es in den fortgeschrittenen Demokratien Westeuropas zu Anpassungen an die Herausforderungen der Globalisierung? Dies war die Leitfrage des vorliegenden Beitrages. Dabei wurde davon ausgegangen, dass auch die Anpassungsreformen den politischen Prozess durchlaufen müssen. Deshalb wurde zunächst ein allgemeines Modell politischer Willensbildung vorgestellt, das von den Akteuren mit formeller Vetomacht ausging – also von solchen Akteuren, die einer Änderung des Status quo zur wirtschafts- oder sozialpolitischen Adaption an die Globalisierung zustimmen müssen. In einem nächsten Schritt wurden die Präferenzen der Vetospieler, die in den OECD-Demokratien üblicherweise politische Parteien sind, modelliert. Dies geschah, indem Parteien unterstellt wurde, sie versuchten in erster Linie, bestimmte *policies* durchzusetzen, die in systematischem Zusammenhang mit ihrer programma-

tisch-ideologischen Orientierung stehen – allerdings unter der Nebenbedingung, dass die Durchsetzung der jeweiligen *policies* den Erfolg bei den nächsten Wahlen nicht gefährden darf. Daher sind weitreichende Reformen nur unter hohem Problemdruck, der seinerseits ebenfalls die Wiederwahlchancen der Regierungsparteien gefährdet, zu erwarten.

An dieser Logik ändert sich auch unter Globalisierungsbedingungen nichts Grundlegendes. Allerdings weisen die Maßnahmen, die üblicherweise als wirksame Anpassungen an wirtschaftliche Globalisierung diskutiert werden, zwei Besonderheiten auf, die für den Adoptionsprozess von Bedeutung sind: Erstens sind sie in ihrer Mehrzahl bei den Wählern unbeliebt, zweitens sind sie eher mit der Programmatik bürgerlicher Parteien als mit der sozialdemokratischen Parteien kompatibel. Daher werden Letztere nur dann solche Anpassungsmaßnahmen vornehmen, wenn zentrale programmatiche Ziele verletzt werden. Bürgerliche Parteien werden dagegen tendenziell eher bereit sein, die Anpassungsmaßnahmen aufzugreifen, doch hindert sie möglicherweise der Wettbewerb um Wählerstimmen stärker als sozialdemokratische Parteien an der Durchsetzung weitreichender Anpassungsmaßnahmen. Allgemein lässt sich sagen, dass es zu umfassenden Reformen im Sinne einer Anpassung an die weltwirtschaftlichen Herausforderungen unter den Bedingungen des Wettbewerbs um Wählerstimmen nur kommt, wenn erstens eine deutliche Verschlechterung der ökonomischen Performanz eintritt, diese zweitens von den Akteuren mit dem Fehlen von Anpassungsleistungen an die Globalisierung in Verbindung gebracht wird³² und sie drittens zentrale elektorale oder (insbesondere bei sozialdemokratischen Parteien) programmatiche Ziele in Gefahr bringt oder bereits erheblich verletzt. Dabei wird eine Partei allerdings desto eher bereit sein, das Risiko von unpopulären Reformen einzugehen, je größer die Möglichkeiten der *blame avoidance* sind, die wiederum ganz erheblich in Abhängigkeit von der Opportunitätsstruktur des Partiensystems für unpopuläre Politiken variieren.

Wenn die Zahl der Vetspieler größer als eins ist, kommen noch zusätzliche Effekte hinzu, die eine Anpassungsreaktion verlangsamen können. Soweit das Ausbleiben von Anpassungsreaktionen negative Auswirkungen auf die ökonomische Performanz hat und sich dies in programmaticischen Änderungen bei stärker interventionistisch orientierten Parteien niederschlägt, ließe sich zumindest langfristig eine Erhöhung der Kongruenz zwischen den Vetspielern im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik erwarten. Jedoch sollte die Dilemmasituation, in der sich insbesondere Sozialdemokraten wiederfinden dürften, diese zu einer Suche nach Alternativen veranlassen, sodass eine vollständige programmatiche Konvergenz selbst dann nicht zu erwarten ist, wenn sich eine solche programmatiche Wende innerparteilich durchsetzen und den Wählern linker Parteien vermitteln ließe, was ebenfalls keineswegs vorausgesetzt werden kann. Doch selbst wenn die Globalisierung zu einer Annäherung der *policy*-Positionen der Vetspieler führen sollte, die Kon-

32 Es kommt also, um es noch einmal zu betonen, letztlich nicht darauf an, dass materiell ein Zusammenhang zwischen schlechter ökonomischer Performanz und Globalisierung besteht, sondern dass er von den Akteuren perzipiert wird.

gruenz also steigen würde, können Reformen noch an Vetospielern scheitern, wenn diese sich kompetitiv verhalten. Gerade wenn das Ausbleiben von Anpassungsreaktionen zu einer Verschlechterung der wirtschaftspolitischen Performanz zu führen scheint und diese die elektoralen Aussichten der Regierungsparteien verschlechtert, besteht für kompetitive Vetospiele ein Anreiz zur Blockade.

Abschließend ist zu diskutieren, was das hier vorgestellte Modell über das Ergebnis von Anpassungsprozessen an wirtschaftliche Globalisierung sagt. Erzwingt die Globalisierung wirtschafts- und sozialpolitische Konvergenz? Dies ist auf der Grundlage des hier vorgestellten Modells nicht sehr wahrscheinlich. Zunächst dürfte sich die Anpassungsgeschwindigkeit in Abhängigkeit vom Parteienwettbewerb und der Vetospielerkonstellation unterscheiden. Auf der Zielebene ist dagegen zwar mit einer Annäherung der Positionen im Zeitverlauf zu rechnen, wenn die Globalisierungsbedingungen tatsächlich wie unterstellt wirken, doch ist dabei keineswegs das Verschwinden sämtlicher Unterschiede zu erwarten. Wie gesehen werden sich mit hoher Wahrscheinlichkeit Parteien unterschiedlicher Couleur auch weiterhin um unterschiedliche Anpassungspfade an die Globalisierungsherausforderungen bemühen, und sie werden unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte zu setzen versuchen. Darüber hinaus sind einheitliche Anpassungsreaktionen aber auch in Ländern, die von Parteien der gleichen Couleur regiert werden, nicht zu erwarten, weil sich die Opportunitätsstrukturen mitunter erheblich unterscheiden. Das gilt zum einen hinsichtlich der Situation der Parteien im Wettbewerb um Wählerstimmen, zum anderen hinsichtlich der jeweiligen Vetospielerkonstellation, zum dritten jedoch, obwohl dies im Rahmen des vorliegenden Beitrages nicht behandelt werden konnte, auch hinsichtlich des je nach Wohlfahrtsstaatsregime und politischer Ökonomie unterschiedlichen Anpassungsbedarfs (dazu Scharpf 2000a; Hemerijck/Schludi 2000). Dies könnte im Ergebnis dazu führen, dass in quantitativen Designs die Parteienunterschiede verloren gehen (z. B. Garrett/Mitchell 2001; Huber/Stephens 2001; Kittel/Obinger 2003) – und zwar auch dann, wenn es durchaus parteipolitische Unterschiede in den regimespezifischen Anpassungspfaden gibt, worauf qualitative Studien hinweisen (etwa Levy 1999; Merkel 2000; Egle et al. 2004). Insbesondere solche qualitativ-vergleichenden empirischen Studien wären daher in Zukunft wünschenswert (so auch Hall 2003; Kittel 2003), um die Prozesse zu verstehen, in denen Globalisierung auf nationalstaatliche politische Prozesse wirkt.

Literatur

- Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Ziern, Michael* 1999: Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung. Baden-Baden.
- Bernauer, Thomas* 2000: Staaten im Weltmarkt. Opladen.
- Birchfield, Vicki/Crepaz, Markus M. L.* 1998: The Impact of Constitutional Structures and Collective and Competitive Veto Points on Income Inequality in Industrialized Democracies, in: European Journal of Political Research 34: 6, 175-200.
- Boix, Carles* 1998: Political Parties, Growth and Equality. Cambridge.
- Bonoli, Giuliano* 2001: Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation, in: Pierson, Paul (Hrsg.): The New Politics of the Welfare State, Oxford, 238-264.
- Budge, Ian/Keman, Hans* 1990: Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States. Oxford.
- Budge, Ian/Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea/Bara, Judith/Tanenbaum, Eric* 2001: Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998. Oxford.
- Burgoon, Brian* 2001: Globalization and Welfare Compensation: Disentangling the Ties that Bind, in: International Organization 55: 3, 509-551.
- Burke, Edmund* 1803: Thoughts on the Cause of the Present Discontents, in: The Works of the Right Honourable Edmund Burke, Band 2, London.
- Busch, Andreas* 2003: Staat und Globalisierung. Das Politikfeld Bankenregulierung im internationalen Vergleich. Wiesbaden.
- Cameron, David R.* 1978: The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, in: American Political Science Review 72: 4, 1243-1261.
- Cohen, Benjamin J.* 1996: Phoenix Risen: The Resurrection of Global Finance, in: World Politics 48: 2, 268-296.
- Cohen, Benjamin J.* 2002: International Finance, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): Handbook of International Relations, London, 429-447.
- Cox, Robert Henry* 2001: The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany, in: World Politics 53: 3, 463-498.
- Cuperus, René/Duffek, Karl/Kandel, Johannes* (Hrsg.) 2001: Multiple Third Ways, Amsterdam.
- Cuperus, René/Kandel, Johannes* (Hrsg.) 1998: European Social Democracy: Transformation in Progress, Amsterdam.
- Czada, Roland* 2003: Der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die vergleichende Policy-Forschung, in: Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden, Frankfurt a. M., 173-204.
- Downs, Anthony* 1968: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen.
- Egle, Christoph/Henkes, Christian/Ostheim, Tobias/Petring, Alexander* 2004: Sozialdemokratische Antworten auf integrierte Märkte. Das Verhältnis von Markt und Staat, Hierarchie und Konsens, in: Berliner Zeitschrift für Soziologie 14: 1, 113-134.
- Esping-Andersen, Gøsta* 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
- Falter, Jürgen W./Klein, Markus/Schumann, Siegfried* 1994: Politische Konflikte, Wählerverhalten und die Struktur des Parteienwettbewerbs, in: Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank (Hrsg.): Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte, 2. Auflage, Opladen, 194-220.
- Feuerstein, Switgard* 1993: Monopolistische Konkurrenz und intrasektoraler Außenhandel, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 22: 6, 286-290.
- Freitag, Markus* 2001: Politische Grundlagen glaubwürdiger Wirtschaftspolitik. Österreich und die Schweiz im internationalen Vergleich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 30: 3, 275-290.

- Frieden, Jeffry A.* 1991: Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance, in: International Organization 45: 4, 425-451.
- Frieden, Jeffry A./Rogowski, Ronald* 1996: The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview, in: Keohane, Robert O./Milner, Helen (Hrsg.): Internationalization and Domestic Politics, Cambridge, 25-47.
- Ganghof, Steffen* 2003: Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis, in: Swiss Political Science Review 9: 2, 1-25.
- Garrett, Geoffrey* 1998: Partisan Politics in the Global Economy, Cambridge.
- Garrett, Geoffrey/Lange, Peter* 1996: Internationalization, Institutions and Political Change, in: Keohane, Robert O./Milner, Helen (Hrsg.): Internationalization and Domestic Politics, Cambridge, 48-75.
- Garrett, Geoffrey/Mitchell, Deborah* 2001: Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD, in: European Journal of Political Research 39: 2, 145-177.
- Genschel, Philipp* 2000: Der Wohlfahrtsstaat im Steuerwettbewerb, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 7: 2, 267-296.
- Giddens, Anthony* 1999: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt a. M.
- Giddens, Anthony* 2000: The Third Way and its Critics, Cambridge.
- Gourevitch, Peter* 1978: The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics, in: International Organization 32: 4, 881-912.
- Gourevitch, Peter* 2002: Domestic Politics and International Relations, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): Handbook of International Relations, London, 309-328.
- Grande, Edgar/Risse, Thomas* 2000: Bridging the Gap. Konzeptionelle Anforderungen an die politikwissenschaftliche Analyse von Globalisierungsprozessen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 7: 2, 235-266.
- Green-Pedersen, Christoffer* 2001: Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982-1998: The Role of Party Competition and Party Consensus, in: Comparative Political Studies 34: 9, 963-985.
- Hall, Peter A.* 2002: The Comparative Political Economy of the »Third Way«, in: Schmidtke, Oliver (Hrsg.): The Third Way Transformation of Social Democracy, Aldershot, 31-58.
- Hall, Peter A.* 2003: Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research, in: Mahoney, James/Rueschemeyer, Dietrich (Hrsg.): Comparative Historical Analysis in the Social Sciences, Cambridge, 373-404.
- Hassel, Anke* 2000: Bündnisse für Arbeit. Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb, in: Politische Vierteljahrsschrift 41: 3, 498-524.
- Hay, Colin/Rosamond, Ben* 2002: Globalization, European Integration and the Discursive Construction of Economic Imperatives, in: Journal of European Public Policy 9: 2, 147-167.
- Hemerijck, Anton/Schludi, Martin* 2000: Sequences of Policy Failure and Effective Policy Responses, in: Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien (Hrsg.): Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerability to Competitiveness, Band 1, Oxford, 125-228.
- Hibbs, Douglas A.* 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review 71: 4, 1467-1487.
- Hibbs, Douglas A.* 1992: Partisan Theory after Fifteen Years, in: European Journal of Political Economy 8: 3, 361-373.
- Hirst, Paul/Thompson, Grahame* 1996: Globalization in Question, Cambridge, MA.
- Hofferbert, Richard I.* 2002: The Pattern of Party Concerns in Modern Democracies, 1950-1990, in: Fuchs, Dieter/Roller, Edeltraut/Wessels, Bernhard (Hrsg.): Bürger und Demokratie in Ost und West, Wiesbaden, 431-447.
- Huber, Evelyn/Stephens, John D.* 1998: Internationalization and the Social Democratic Model: Crisis and Future Prospects, in: Comparative Political Studies 31: 3, 353-397.
- Huber, Evelyn/Stephens, John D.* 2001: Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets, Chicago, IL.

- Iversen, Torben* 2000: Decentralization, Monetarism, and the Social Democratic Welfare State, in: Iversen, Torben/Pontusson, Jonas/Soskice, David (Hrsg.): Unions, Employers and Central Banks: Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies, Cambridge, 205-231.
- Katz, Richard S./Mair, Peter* 1995: Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, in: Party Politics 1: 1, 5-28.
- Katz, Richard S./Mair, Peter* 1996: Cadre, Catch-All or Cartel? A Rejoinder, in: Party Politics 2: 4, 525-534.
- Katzenstein, Peter J.* 1985: Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe, London.
- Kaufmann, Franz-Xaver* 1997: Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt a. M.
- Kirchgässner, Gebhard* 1998: Globalisierung. Herausforderung für das 21. Jahrhundert, in: Aussenwirtschaft 53: 1, 29-50.
- Kirchheimer, Otto* 1965: Der Wandel des westeuropäischen Parteisystems, in: Politische Vierteljahrsschrift 6: 1, 20-41.
- Kitschelt, Herbert* 2001: Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When do Politicians Choose Unpopular Policies?, in: Pierson, Paul (Hrsg.): The New Politics of the Welfare State, Oxford, 265-302.
- Kittel, Bernhard* 2003: Perspektiven und Potenziale der vergleichenden Politischen Ökonomie, in: Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard (Hrsg.): Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen, 385-414.
- Kittel, Bernhard/Obinger, Herbert* 2003: Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity, in: Journal of European Public Policy 10: 1, 20-45.
- Klingemann, Hans-Dieter/Hofferbert, Richard I./Budge, Ian* 1994: Parties, Policies, and Democracy, Boulder, CO.
- Kreile, Michael* 1999: Globalisierung und europäische Integration, in: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hrsg.): Demokratie in Ost und West, Frankfurt a. M., 605-623.
- Levy, Jonah D.* 1999: Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe, in: Politics and Society 27: 2, 239-273.
- Manow, Philip* 1999: Sozialstaatliche Kompenstation außenwirtschaftlicher Öffnung?, in: Busch, Andreas/Plümper, Thomas (Hrsg.): Nationaler Staat und internationale Wirtschaft, Baden-Baden, 197-222.
- Martin, Christian W.* 2003: Außenwirtschaft und Weltwirtschaft. Politisch-institutionelle Determinanten der Außenwirtschaftsorientierung in Entwicklungsländern, in: Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard (Hrsg.): Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen, 227-258.
- Merkel, Wolfgang* 2000: Die dritten Wege der Sozialdemokratie ins 21. Jahrhundert, in: Berliner Journal für Soziologie 10: 1, 99-124.
- Merkel, Wolfgang/Ostheim, Tobias* 2004: Grenzen und Chancen sozialdemokratischer Politik im Handlungsräum Europa, in: Stykow, Petra/Beyer, Jürgen (Hrsg.): Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik, Wiesbaden, 145-174.
- Meyer, Thomas* 2001: Mediokratie. Die Kolonialisierung der Politik durch die Medien, Frankfurt a. M.
- Milner, Helen V.* 1997: Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations, Princeton, NJ.
- Milner, Helen V./Keohane, Robert O.* 1996: Internationalization and Domestic Politics: An Introduction, in: Keohane, Robert O./Milner, Helen V. (Hrsg.): Internationalization and Domestic Politics, Cambridge, 3-24.
- Moses, Jonathon W.* 1994: Abdication from National Policy Autonomy: What's Left to Leave?, in: Politics and Society 22: 2, 125-148.
- Mosley, Layna* 2000: Room to Move: International Financial Markets and National Welfare States, in: International Organization 54: 4, 737-773.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare* (Hrsg.) 1999: Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions, Cambridge.

- Müller-Rommel, Ferdinand/Poguntke, Thomas* (Hrsg.) 2002: Green Parties in National Governments, London.
- Niedermayer, Oskar* 2001: Beweggründe des Engagements in politischen Parteien, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.): Parteidemokratie in Deutschland, Bonn, 297-311.
- Oatley, Thomas* 1999: How Constraining is Capital Mobility? The Partisan Hypothesis in an Open Economy, in: American Journal of Political Science 43: 4, 1003-1027.
- Obinger, Herbert/Zohlnhöfer, Reimut* 2005: Selling off the »Family Silver«: The Politics of Privatization in the OECD 1990-2000 (Harvard University, Center for European Studies, Working Paper 121), Cambridge, MA.
- Pierson, Paul* 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment, Cambridge.
- Pierson, Paul* 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: American Political Science Review 94: 2, 251-267.
- Plümper, Thomas/Schulze, Günther G.* 1999: Steuerwettbewerb und Steuerreformen, in: Politische Vierteljahresschrift 40: 3, 445-457.
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan* 1997: Die sozialpolitischen Grenzen der Globalisierung, in: Politische Vierteljahresschrift 38: 4, 771-796.
- Rodrik, Dani* 2000: Grenzen der Globalisierung. Ökonomische Integration und soziale Desintegration, Frankfurt a. M.
- Ross, Fiona* 1997: Cutting Public Expenditures in Advanced Industrial Democracies: The Importance of Avoiding Blame, in: Governance 10: 2, 175-200.
- Ross, Fiona* 2000: »Beyond Left and Right«: The New Partisan Politics of Welfare, in: Governance 13: 2, 155-183.
- Scharpf, Fritz W.* 1988: Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation, in: Politische Vierteljahresschrift 29: 1, 6-41.
- Scharpf, Fritz W.* 1995: Föderalismus und Demokratie in der transnationalen Ökonomie, in: von Beyme, Klaus/Offe, Claus (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation (PVS-Sonderheft 26), Opladen, 211-235.
- Scharpf, Fritz W.* 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a. M.
- Scharpf, Fritz W.* 2000a: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities, in: Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien (Hrsg.): Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerability to Competitiveness, Band 1, Oxford, 21-124.
- Scharpf, Fritz W.* 2000b: Institutions in Comparative Policy Research, in: Comparative Political Studies 33: 6/7, 762-790.
- Schirm, Stefan A.* 2004: Internationale Politische Ökonomie, Baden-Baden.
- Schmidt, Manfred G.* 1996: When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy, in: European Journal of Political Research 30: 2, 155-183.
- Schmidt, Manfred G.* 2002: The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto Players on Public Policy, in: Keman, Hans (Hrsg.): Comparative Democratic Politics, London, 166-184.
- Schmidt, Vivien A.* 2000: Values and Discourse in the Politics of Adjustment, in: Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien (Hrsg.): Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerability to Competitiveness, Band 1, Oxford, 229-309.
- Schmidt, Vivien A.* 2002a: Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?, in: Comparative Political Studies 35: 2, 168-193.
- Schmidt, Vivien A.* 2002b: The Futures of European Capitalism, Oxford.
- Schulze, Rainer-Olaf* 2001: Partei, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik, Bonn, 350-352.
- Schulze, Günther G./Ursprung, Heinrich W.* 1999: Globalisation of the Economy and the Nation State, in: The World Economy 22: 3, 395-352.
- Schwartz, Herman* 2001: Round up the Usual Suspects! Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change, in: Pierson, Paul (Hrsg.): The New Politics of the Welfare State, Oxford, 17-44.

- Seeleib-Kaiser, Martin* 2001: Globalisierung und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Diskurse und Wohlfahrtssysteme in Deutschland, Japan und den USA, Frankfurt a. M.
- Siebert, Horst* 1998: Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität, in: Duwendag, Dieter (Hrsg.): Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik, Berlin, 41-67.
- Siegel, Nico A./Jochem, Sven* 2003: Konzertierung im Wohlfahrtsstaat, in: Jochem, Sven/Siegel, Nico A. (Hrsg.): Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich, Opladen, 331-359.
- Simmons, Beth A.* 1999: The Internationalization of Capital, in: Kitschelt, Herbert/Lange, Peter/Marks, Gary/Stephens, John D. (Hrsg.): Continuity and Change in Contemporary Capitalism, Cambridge, 36-69.
- Sinn, Hans-Werner* 2002: Der neue Systemwettbewerb, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3: 4, 391-407.
- Straubhaar, Thomas* 1998: Empirische Indikatoren für den Systemwettbewerb. Moderne und historische Befunde, in: Jahrbuch für neue politische Ökonomie 17, 243-272.
- Swank, Duane* 2002: Global Capital, Political Institutions and Policy Change in Developed Welfare States, Cambridge.
- Theurl, Theresia* 1999: Globalisierung als Selektionsprozeß ordnungspolitischer Paradigmen, in: Berg, Hartmut (Hrsg.): Globalisierung der Wirtschaft. Ursachen – Formen – Konsequenzen, Berlin, 23-49.
- Tsebelis, George* 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science 25: 2, 289-325.
- Tsebelis, George* 2002: Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton, NJ.
- van Kersbergen, Kees* 1995: Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State, London.
- von Beyme, Klaus* 2000: Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien, Wiesbaden.
- Wagschal, Uwe* 1999: Schranken staatlicher Steuerungspolitik. Warum Steuerreformen scheitern können, in: Busch, Andreas/Plümper, Thomas (Hrsg.): Nationaler Staat und internationale Wirtschaft, Baden-Baden, 223-247.
- Wagschal, Uwe* 2003: Die Politische Ökonomie der Besteuerung, in: Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard (Hrsg.): Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen, 259-288.
- Ware, Alan* 1996: Political Parties and Party Systems, Oxford.
- Weaver, R. Kent* 1986: The Politics of Blame Avoidance, in: Journal of Public Policy 6: 4, 371-398.
- Weiss, Linda* 2003 (Hrsg.): States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In, Cambridge.
- Wilson, John Douglas* 1999: Theories of Tax Competition, in: National Tax Journal 52: 2, 269-304.
- Winkler, Jürgen* 2002: Parteien und Parteiensysteme, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden, 213-238.
- Zohlnhöfer, Reimut* 2001: Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung (1982-1998), Opladen.
- Zohlnhöfer, Reimut* 2003: Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Staatstätigkeit, in: Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard (Hrsg.): Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen, 47-80.
- Zohlnhöfer, Werner* 1999: Die wirtschaftspolitische Willens- und Entscheidungsbildung in der Demokratie. Ansätze einer Theorie, Marburg.
- Zürn, Michael* 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt a. M.
- Zürn, Michael* 2002: From Interdependence to Globalization, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): Handbook of International Relations, London, 235-254.