

Bridging the Gap

Konzeptionelle Anforderungen an die politikwissenschaftliche Analyse von Globalisierungsprozessen

Dieses ZIB-Themenheft beschäftigt sich mit den Folgen von Globalisierungsprozessen für die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten. Dabei wird die bisherige Spezialisierung in verschiedene Teildisziplinen der Politikwissenschaft problematisch. Die notwendige Konvergenz in den Fragestellungen der Politikwissenschaft wird durch die Herausbildung von synthetischen Forschungsansätzen begünstigt, die einfache Unterscheidungen wie jene zwischen »innen« und »außen« oder zwischen »staatlich« und »gesellschaftlich« zu überwinden versuchen. Dabei zeigt die bisherige Forschung, daß Globalisierung keineswegs zu einer Auflösung der Nationalstaaten führt, sondern allenfalls zu deren »Aufhebung« in vielschichtigen Netzwerken des globalen Regierens. Es muß also gefragt werden, wie Globalisierung sich auf die Erweiterung oder Einschränkung von Handlungsoptionen politischer und gesellschaftlicher Akteure einerseits und in diesem Zusammenhang auf die Problemlösungsfähigkeit komplexer Strukturen des Regierens andererseits auswirkt. Dieser Beitrag führt in die Thematik des Heftes ein. Zunächst geben wir einen Überblick über die wichtigsten Thesen, die in der politikwissenschaftlichen Literatur zu den Auswirkungen der Globalisierung auf den Nationalstaat und seine Handlungsfähigkeit vertreten werden. Im zweiten Schritt diskutieren wir die Theorieentwicklung in den Teildisziplinen der letzten zwanzig Jahre hin zu der beschriebenen Konvergenz in Richtung auf synthetische Forschungsansätze. Darauf aufbauend behandeln wir drittens die konzeptionellen Herausforderungen der Globalisierung für die politikwissenschaftliche Forschung und präzisieren die Fragestellung nach der Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten, um unnötige Frontstellungen zu vermeiden.

1. Einleitung: Diskursebenen und Problemstellungen der politikwissenschaftlichen Globalisierungsforschung¹

Der Prozeß der Globalisierung hat in den letzten Jahren zu einer intensiven Debatte geführt. In der wissenschaftlichen Diskussion lassen sich vor allem zwei Diskursebe-

- 1 Die folgenden Überlegungen haben auf vielfältigste Weise von den äußerst anregenden Referaten und Diskussionen der Arnoldshainer Tagung »Globalisierung und die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats« vom 8. bis 10.7.1999 profitiert. Wir danken allen TeilnehmerInnen der Tagung sowie den anonymen GutachterInnen der ZIB für ihre wertvollen Hinweise.

nen unterscheiden. Zum einen wird noch immer höchst kontrovers diskutiert, was überhaupt im einzelnen unter Globalisierung zu verstehen sei, ob es eine Globalisierung (insbesondere der Wirtschaft) gibt und wie die jetzige Globalisierungsdebatte von der Interdependenzdiskussion der siebziger Jahre zu unterscheiden sei. Dabei ist der Begriff der Globalisierung selbst umstritten. Einige Autoren sprechen vorsichtiger von Internationalisierung (Keohane/Milner 1996), andere noch zurückhaltender von politischer und gesellschaftlicher Denationalisierung (Beisheim et al. 1999; Zürn 1998). Im Mittelpunkt dieser Diskussion stehen ökonomische Aspekte, insbesondere die Globalisierung der Finanzmärkte und der Produktion, aber zunehmend kommen auch kulturelle und politische Phänomene in den Blick. Und wie die unterschiedlichen Begrifflichkeiten bereits andeuten, geht es bei dieser Debatte vor allem um Ausmaß, Reichweite und Grenzen von Globalisierung in den verschiedenen Sachbereichen der internationalen Politik und Wirtschaft.²

Obwohl wir uns darüber im klaren sind, daß die verschiedenen Begriffe nicht deckungsgleich sind und die Kritik am Begriff der »Globalisierung« durchaus berechtigt ist, verwenden wir ihn im folgenden aus pragmatischen Gründen, da er sich inzwischen nicht nur in der öffentlichen, sondern auch in der sozialwissenschaftlichen Diskussion weitgehend durchgesetzt hat. Im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen steht ein ganz bestimmter, eng begrenzter Aspekt dessen, was im Zusammenhang mit »Globalisierung« diskutiert wird, nämlich Internationalisierungstendenzen im ökonomischen Bereich, wie etwa die Zunahme des Welthandels, die Integration der Weltfinanzmärkte und die Multinationalisierung der Produktion, und deren Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats. Das heißt aber nicht, daß wir das Phänomen der »Globalisierung« auf ökonomische Aspekte reduzieren; und damit ist vor allem nicht gesagt, daß sich die folgenden konzeptionellen Überlegungen nicht ebenso auf andere Dimensionen der Globalisierung übertragen ließen, zum Beispiel auf den Bereich kultureller Werte und Normen (vgl. dazu Boli/Thomas 1999; Keck/Sikkink 1998; Meyer et al. 1997). Wenn diese kulturelle Globalisierung im vorliegenden Heft etwas unterbelichtet ist (siehe aber den Beitrag von Andreas Nölke), dann ist das keine Folge begrifflicher oder konzeptioneller Blickverengungen, sondern eine thematische Schwerpunktsetzung, die durchaus auch hätte anders ausfallen können. Allerdings stehen bei unserer Verwendung des Begriffs »Globalisierung« grenzüberschreitende Interaktionen gesellschaftlicher und transnationaler Akteure im Vordergrund. Die zunehmende politische Verregelung von immer mehr Sachbereichen der internationalen Politik durch internationale Regime und Organisationen wird von uns in diesem Zusammenhang vor allem als mögliche Folge gesellschaftlicher Globalisierung diskutiert. Damit wird nicht ausgeschlossen, daß es auch andere Ursachen für die politische Globalisierung geben kann; und selbstverständlich muss berücksichtigt werden, daß die ökonomische Globalisierung das teils intendierte, teils nicht-intendierte Resultat von politischen Entscheidungsprozessen ist. All das ändert jedoch nichts daran, daß die Herausbildung globaler *Governance*-Strukturen vor allem auch eine politische

2 Vgl. Beck (1997); Meyer et al. (1997); Zürn (1998); Beisheim et al. (1999); Busch/Plümper (1999); Held et al. (1999); Risse et al. (1999); Bernauer (2000).

Reaktion auf verschiedenste Formen der gesellschaftlichen Globalisierung darstellt, und in diesem Sinne wird sie im weiteren von uns diskutiert.

Auf einer zweiten Diskursebene wird davon ausgegangen, daß es sich bei der Globalisierung um ein relevantes Faktum handelt, wenngleich in der Regel konzediert wird, daß Intensität und Reichweite der Globalisierung erheblich variieren und noch keineswegs jenes Ausmaß erreicht haben, das viele ihrer Apologeten und Kritiker behaupten. Kontrovers auf dieser Diskursebene sind in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion insbesondere die Auswirkungen der Globalisierung auf private und öffentliche Akteure und auf deren Handlungsmöglichkeiten. Die Ausweitung, Intensivierung und Integration grenzüberschreitender Aktivitäten jenseits des Nationalstaats hat nicht nur zur Folge, daß der demokratische Wohlfahrtsstaat, wie er sich nach dem Zweiten Weltkrieg in den entwickelten Industriegesellschaften herausgebildet hat, unter Anpassungsdruck geraten ist; gleichzeitig scheint durch die zunehmende Inkongruenz von Problemzusammenhängen und Problemlösungen die bisherige, im Nationalstaat konzentrierte territoriale Organisation politischer Herrschaft grundsätzlich in Frage gestellt zu werden (vgl. Zürn 1998).

Dieses Heft konzentriert sich auf diesen zweiten Aspekt der Globalisierungsdebatte. Im Mittelpunkt steht die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats und seiner Organe gegenüber den Herausforderungen der Globalisierung. Klärungsbedürftig sind in diesem Zusammenhang zumindest *zwei Fragenkomplexe*:

- In welchem Umfang und mit welchen Instrumenten können der globalisierte Kapitalismus, aber auch die Globalisierung von Wertesystemen und kulturellen Gegebenheiten künftig noch politisch gesteuert werden? Wie wird der Anpassungsdruck, der von der ökonomischen, politischen und kulturellen Globalisierung ausgeübt wird, auf der nationalstaatlichen (und subnationalen) Ebene verarbeitet? Welche Akteure (öffentliche, private) stehen dabei im Mittelpunkt? Kommt es zu einer Konvergenz im Sinne bestimmter Problemlösungsmuster oder verarbeiten unterschiedliche institutionelle Strukturen den Globalisierungsdruck auf unterschiedliche Weise?
- Wie wirkt sich Globalisierung auf die territoriale Organisation der Politik aus? Welche Möglichkeiten verbleiben dem Nationalstaat, um mit Globalisierungsfolgen umzugehen? Welche Rolle können supranationale Institutionen sowie internationale Organisation und Kooperation bei der politischen Bearbeitung der Globalisierung spielen? Und welche Bedeutung haben territoriale Grenzen angesichts einer zunehmenden »Entgrenzung« ökonomischer Transaktionen, ökologischer Problemlagen, sozialer Kommunikationszusammenhänge und kultureller Wertesysteme?

Die Auswirkungen der Globalisierung lassen sich also nicht, wie dies in der Debatte häufig der Fall ist, auf funktionale Aspekte staatlichen Handelns reduzieren, sondern sie müssen in zwei Problemdimensionen gleichzeitig analysiert werden: auf einer *funktionalen* und auf einer *territorialen* Ebene. Damit wird bei der Beschäftigung mit Fragen der Globalisierung und ihren Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten die bisherige Spezialisierung in verschiedene Teildisziplinen der Politikwissenschaft problematisch. Dies gilt insbesondere für die (vergleichende) Regierungslehre und die (vergleichende) Policy-Analyse auf der einen Seite und für

die Forschung über internationale Beziehungen (IB) auf der anderen Seite (einschließlich der Europaforschung). Etwas vereinfacht besteht das Problem der traditionellen IB-Forschung darin, daß sie im Sinne einer »second image reversed«-Perspektive (Gourevitch 1978) ihr Konzept von innenpolitischen Institutionen, Strukturen und Prozessen erheblich ausdifferenzieren und dabei die Diskussionen in der Regierungslehre³ zur Kenntnis nehmen muß. In gleicher Weise muß die empirische Analyse von Staatstätigkeit berücksichtigen, daß Regieren auch ohne nationale Regierungen möglich – und in zunehmendem Maße auch notwendig – ist, und zwar sowohl innerhalb wie außerhalb der Nationalstaaten. Die Regierungslehre sollte in diesem Zusammenhang die IB-Diskussionen zu internationalen Institutionen und zum »Regieren jenseits des Nationalstaats« rezipieren.

Eine solche notwendige Konvergenz in den Fragestellungen der Teildisziplinen der Politikwissenschaft wird dadurch begünstigt, daß es sowohl in der IB-Forschung als auch in anderen Teilgebieten der Politikwissenschaft in den letzten Jahren zur Herausbildung von *synthetischen Forschungsansätzen* gekommen ist. Damit sind solche Forschungsansätze gemeint, die einfache Unterscheidungen wie jene zwischen »innen« und »außen« oder zwischen »staatlich« und »gesellschaftlich« zu überwinden versuchen. Dabei geht es nicht darum, die Überkomplexität der Welt durch ebenso komplexe Theorieansätze abbilden zu wollen. Vielmehr versuchen diese synthetischen Ansätze, eine angemessenere Ansatzhöhe zur Theoriebildung zu wählen, von der sich dann konkrete und spezifische Forschungsstrategien ableiten lassen, ohne daß bestimmte Fragestellungen durch allzu simple Kategorisierungen von vornherein ausgeblendet werden.

Dabei zeigt die bisherige Forschung um die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten angesichts der Globalisierung, daß die Begriffe »Autonomie« und »Souveränität«, die bislang eine zentrale Rolle in der politikwissenschaftlichen Staatsdiskussion gespielt haben, ihre Leitfunktion verlieren. Diese werden in den Teildisziplinen der Politikwissenschaft ohnehin unterschiedlich verwendet, so daß es teilweise zu falschen Frontstellungen in der Diskussion gekommen ist. Wichtiger – und zweifellos problematischer – ist, daß auf der Grundlage dieser Begriffe die Bedingungen und Möglichkeiten des »Regierens« im »Zeitalter der Globalisierung« nur unzureichend erfasst werden. Die bisherige Debatte hat bislang ziemlich einhellig ergeben, daß Globalisierung keineswegs zu einer Auflösung der Nationalstaaten führt, sondern allenfalls zu deren »Aufhebung« in vielschichtigen Netzwerken des globalen Regierens. Regiert wird national wie international nach wie vor, aber eben in Netzwerken öffentlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Akteure. Daraus ergibt sich, daß es bei der Einschätzung von Globalisierungsfolgen für die Nationalstaaten nicht – zumindest nicht in erster Linie – um den Verlust an Autonomie oder Souveränität geht. Vielmehr muß gefragt werden, wie Globalisierung sich auf die Erweiterung oder Einschränkung

3 Im weiteren wird der Begriff der »Regierungslehre« als Sammelbegriff für sämtliche Teildisziplinen der Politikwissenschaft benutzt, die sich mit der empirischen Analyse von Staatstätigkeit beschäftigen. Dazu zählen insbesondere die Staats- und Verwaltungslehre, die Policy-Forschung und Teile der vergleichenden Politikwissenschaft. Diese Begriffswahl erfolgt ausschließlich aus pragmatischen Gründen für die Zwecke dieses Aufsatzes.

von Handlungsoptionen politischer und gesellschaftlicher Akteure einerseits und in diesem Zusammenhang auf die Problemlösungsfähigkeit komplexer Strukturen des Regierens andererseits auswirkt.

Das vorliegende Heft stellt insofern einen Versuch dar, die Debatte um die Folgen der Globalisierung für die Nationalstaaten voranzutreiben und gleichzeitig die Kommunikation zwischen den Teildisziplinen Internationale Beziehungen und (vergleichende) Regierungslehre zu verbessern und eine Brücke zwischen ihnen zu schlagen. Das Heft geht auf eine gemeinsame Tagung zurück, die die Sektionen »Staatslehre und politische Verwaltung« und »Internationale Politik« der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft im Juli 1999 in Arnoldshain zum Thema »Globalisierung und die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats« veranstaltet haben.⁴

Dieser Beitrag führt in vier Schritten in die Thematik ein. Zunächst geben wir einen Überblick über die wichtigsten Thesen, die in der politikwissenschaftlichen Literatur zu den Auswirkungen der Globalisierung auf den Nationalstaat und seine Handlungsfähigkeit vertreten werden. Im zweiten Schritt diskutieren wir die Theorieentwicklung in den beiden Teildisziplinen der letzten zwanzig Jahre hin zu der beschriebenen Konvergenz in Richtung auf synthetische Forschungsansätze. Darauf aufbauend behandeln wir drittens die konzeptionellen Herausforderungen der Globalisierung für die politikwissenschaftliche Forschung und präzisieren die Fragestellung nach der Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten, um unnötige Frontstellungen zu vermeiden. Schließlich werden die Beiträge dieses Heftes in diesem Kontext verortet. Alles in allem möchten wir in diesem Beitrag die *These* vertreten, daß das Phänomen der »Globalisierung« nicht nur für die politische Praxis, sondern auch für die politikwissenschaftliche Analyse eine Herausforderung darstellt. Zur Analyse von Globalisierungsprozessen und -problemen ist die Entwicklung neuer, synthetischer Forschungsansätze erforderlich, wie sie sich derzeit bereits abzeichnet. Gleichzeitig verlangt ein angemessenes Verständnis der Bedingungen und Möglichkeiten des Regierens eine Abwendung von »Leitbegriffen« wie »Souveränität« und »Autonomie« und die Umstellung auf neue Konzepte, die vor allem politische »Handlungsoptionen« und staatliche »Handlungskapazitäten« in den Mittelpunkt stellen.

2. Globalisierung und Nationalstaat: Ende oder Renaissance der Politik?

Auf die Frage nach den Auswirkungen der Globalisierung auf den Nationalstaat und seine Handlungsfähigkeit finden sich in der bisherigen Diskussion höchst unterschiedliche Antworten. Soweit es um die *funktionale Dimension* des Problems, also um die Entwicklung staatlicher Handlungsfähigkeit geht, lassen sich die vertretenen Positionen im wesentlichen zwischen zwei Extremen, einer *Ökonomisierungsthese* einerseits und einer *Politisierungsthese* andererseits ansiedeln. Die *Ökonomisierungsthese*, die

4 Die Tagung wurde finanziert aus Mitteln der VolkswagenStiftung, bei der wir uns hierfür an dieser Stelle bedanken möchten.

insbesondere in der populärwissenschaftlichen Globalisierungsliteratur dominiert,⁵ behauptet in zugespitzter Form das »Ende der Politik«. In einer globalisierten, grenzenlosen Wirtschaft seien staatliche Eingriffe zur Steuerung wirtschaftlicher Aktivitäten und zur sozialpolitischen Kompensation wirkungslos oder unbezahlbar geworden. Man könne sich gegen die Trends der Globalisierung weder wehren noch sie steuern, sondern sich nur noch – wie in der bundesdeutschen »Standortdebatte« vielfach gefordert – anpassen. Nationale Regierungen hätten jeden politischen Handlungsspielraum verloren und besäßen vor allem die Funktion, um die Gunst der internationalen Investoren und der transnationalen Unternehmen zu buhlen. Die Folge sei ein »Wettlauf nach unten« (*race to the bottom*) zwischen den Staaten um das niedrigste Regelungsniveau und der Abbau des Wohlfahrtsstaates. Auf Dauer führe dies zu einer Konvergenz der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik der Staaten. Dieser – angeblich unvermeidliche – Prozeß der Entstaatlichung und Entpolitisierung wird durchaus kontrovers beurteilt. Von neoliberalen Ökonomen (vgl. beispielhaft Schmidt 1999) wird die Entwicklung zum interventionsunfähigen »Minimalstaat« begrüßt und die wichtigste Aufgabe der Politik vor allem noch darin gesehen, die Unternehmen von staatlicher Gängelung zu befreien, um ihnen so den Zugang zum Weltmarkt zu erleichtern und ihre internationalen Wettbewerbsbedingungen zu verbessern. Dagegen beklagen andere den zunehmenden »Terror der Ökonomie« (Forrester 1997) und das Ende wohlfahrtsstaatlicher Steuerungsmöglichkeiten als Folgen der wirtschaftlichen Globalisierung.

In der politikwissenschaftlichen Debatte wird eine differenziertere Version der Ökonomisierungsthese vor allem in den Arbeiten der verstorbenen Susan Strange (1996; Stopford/Strange 1991), von Vertretern der Kritischen Politischen Ökonomie neo-gramscianischer Ausrichtung (vgl. Gill 1995; Gill/Law 1993; van der Pijl 1999), und in der Bundesrepublik auch von neomarxistischen Autoren (vgl. Narr/Schubert 1994; Hirsch 1995, 1999; Altwater/Mahnkopf 1996; Scherrer 2000) vertreten. Strange (1996: 13f) argumentierte, daß technologischer Wandel und die beschleunigte Integration der nationalen Ökonomien in eine einzige globale Marktwirtschaft zu einem Autonomieverlust der Regierungen aller Staaten unabhängig von ihrer Größe und ihren Machtressourcen geführt habe. Je stärker eine nationale Volkswirtschaft in die globalen Märkte integriert sei, desto größer seien die Kosten für eine Wirtschaftspolitik, die nicht an Liberalisierung und Deregulierung, sondern an expansionistischer Geld- und Fiskalpolitik orientiert sei, um Vollbeschäftigung zu erzielen (Schirm 1999: 25).

Neo-gramscianisch argumentierende Autoren sehen ähnliche Trends, erklären sie aber anders. Gill (1995) und andere (Gill/Law 1993) behaupten, daß sich ein transnationaler »historischer Block« herausbilde, der die Hegemonie des transnationalen mobilen Kapitals und der entsprechenden Klassen etabliere. Allerdings seien die westlichen Industriestaaten nicht passive Opfer dieses Trends, sondern hätten dazu über die Liberalisierung der Finanzmärkte und die Ermutigung von ausländischen

5 Vgl. Koch (1995); Martin/Schumann (1996); Forrester (1997); Greider (1998); Nürnberger (1999).

Direktinvestitionen aktiv beigetragen. Schließlich hätten neoliberale Ideen den Keynesianismus als dominante wirtschaftspolitische Ideologie abgelöst, die die Weltbilder der transnationalen ökonomischen und politischen Eliten bestimme. Der neue historische Block sei also über das Zusammenspiel transnationalen Kapitals, staatlicher Politiken und herrschender Ideen zustande gekommen.

Ähnlich argumentieren in der Bundesrepublik neomarxistische Autoren, die die Globalisierung verantwortlich machen für die Ablösung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates durch einen »nationalen Wettbewerbsstaat« (Hirsch 1995). Besonders markant wird diese Position von Joachim Hirsch vertreten. Im Unterschied zu britischen Exponenten der neomarxistischen Staatstheorie wie Bob Jessop, die einen »komplexen Trend in Richtung auf eine Internationalisierung von Policy-Regimen« (Jessop 1999: 480) ausmachen und dies neuerdings in Konzepten wie dem des »postnationalen schumpeterianischen Workfare Regimes« fassen, besteht Hirsch zum einen darauf, daß die Globalisierung »keinesfalls einen Bedeutungsverlust der Nationalstaaten beinhaltet«. Gleichzeitig argumentiert er, daß es sich bei der Globalisierung »um eine fundamentale Reorganisation der Produktions- und Klassenverhältnisse nach der Krise der siebziger Jahre handelt, deren Ziel die Sicherung des Kapitalprofits im globalen Akkumulationszusammenhang ist« (Hirsch 1999: 692). Hirsch konzediert zwar, daß dieser Prozeß in Macht- und Herrschaftsstrukturen eingebettet ist, die Konsequenz sei aber in jedem Fall eine »Privatisierung« des Staates mit fatalen Folgen für Politik und Demokratie: »Angesichts eingeschränkter staatlicher Handlungsspielräume scheinen die politischen Institutionen im Sinne demokratischer Selbstbestimmung zunehmend leer zu laufen« (Hirsch 1999: 697).

Die Ökonomisierungsthese in ihren verschiedenen Ausprägungen ist jedoch höchst umstritten. Die markanteste Gegenposition, eine *Politisierungsthese*, wird von Autoren vertreten, die zwar die Existenz der Globalisierung nicht bestreiten, die aber behaupten, daß gerade die Globalisierung neue Möglichkeiten der politischen Steuerung eröffne. Ulrich Beck (1997: 217) argumentiert beispielsweise, daß »mit dem Zeitalter der Globalität gerade nicht das Ende der Politik eingeläutet, sondern ihr Neubeginn eröffnet [wird]«. Durch den Zwang des Weltmarkts gelinge von außen das, was den neuen sozialen Bewegungen und alternativen politischen Parteien von innen nicht gelungen ist, nämlich die überkommenen Institutionen der Industriegesellschaft aufzubrechen und zu verändern. Die Globalisierung begünstige geradezu eine »Renaissance der Politik«, wenngleich mit neuen Zielsetzungen, Instrumenten und Verfahren (vgl. Giddens 1999). Diese Neuerfindung der Politik muß nicht auf die nationale Ebene und den Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Politik beschränkt bleiben. Beispiele für eine Globalisierung *und* Politisierung finden sich auch in der Menschenrechts- und in der Umweltpolitik. In beiden Bereichen bildet die Globalisierung zivilgesellschaftlicher sozialer Bewegungen und nicht-staatlicher Akteure (INGOs) die Voraussetzung für die innenpolitische Durchsetzung internationaler Normen (vgl. Keck/Sikkink 1998; Risse et al. 1999; Florini i.E.).

In einem sind sich die meisten der bisher genannten AutorInnen jedoch einig: Der Nationalstaat als relevante Handlungseinheit hat entweder ausgespielt oder wird

zumindest durch die Globalisierung und ihre Folgen tiefgreifend transformiert werden. Effektive politische Eingriffsmöglichkeiten ergeben sich – wenn überhaupt – entweder unterhalb des Nationalstaats oder oberhalb.⁶

Unterhalb des Nationalstaats, so wird argumentiert, hätten sich gerade auf *regionaler und lokaler Ebene* signifikante staatliche Handlungspotentiale herausgebildet (Amin/Thrift 1994; Braczyk et al. 1998). Hier wird insbesondere auf die lokale Eingebundenheit von Unternehmen und die Bedeutung räumlicher Nähe für das Entstehen regionaler Netzwerke aus privaten und öffentlichen Akteuren verwiesen. Oberhalb des Nationalstaats werden vielfach die Hoffnungen auf Steuerungsmöglichkeiten der Globalisierung durch internationale Regime sowie internationale und supranationale Organisationen gesetzt (Beck 1997; Habermas 1998; Zürn 1998; Reinicke 1998). So heben viele AutorInnen die Regulierungsmöglichkeiten im Rahmen der Europäischen Union (EU) hervor und behaupten, daß nur so das wohlfahrtsstaatliche Modell des «rheinischen Kapitalismus» reformiert werden und gleichzeitig überleben könne. Skeptiker weisen demgegenüber darauf hin, daß die EU mit ihrer Dominanz einer marktschaffenden «negativen Integration» selbst eine Ökonomisierung wesentlich vorangetrieben habe, so daß der Transfer staatlicher Handlungskompetenzen auf die europäische Ebene keinen Zugewinn, sondern ganz im Gegenteil einen Verlust an politischer Gestaltungsfähigkeit zur Folge habe (Scharpf 1999; Streeck 1998).

Aber auch die Thesen vom «Ableben des Nationalstaats» und des Verlustes seiner Handlungsmöglichkeiten sind in der Diskussion höchst umstritten. Gegenstimmen kommen von Autoren ganz unterschiedlicher Provenienz wie Peter F. Drucker (1997), Peter Evans (1997) und Michael Mann (1997), und entsprechend vielfältig sind auch ihre Strategien zur Verteidigung des Nationalstaats. Empirisch besonders ergiebig sind in diesem Zusammenhang die von institutionalistischen Ansätzen geprägten Arbeiten aus der vergleichenden Policy-Forschung. Die Mehrheit der AutorInnen kommt zu differenzierten Einschätzungen der Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten gegenüber dem Globalisierungsdruck, nur wenige dieser Arbeiten stützen eine reine Ökonomisierungs- oder Politisierungsthese. Diese Arbeiten stehen teilweise in der Tradition der Interdependenzdiskussion der siebziger Jahre, die ja zur Folge hatte, daß nationalstaatliche Autonomie und staatliche Steuerungsmöglichkeiten wieder neu betont wurden.⁷ Mitte der achtziger Jahre argumentierte Peter Katzenstein, daß

6 Vgl. Habermas (1996, 1998); Gruppe von Lissabon (1997); Zürn (1998); siehe auch zahlreiche Beiträge in Beck (1998a, 1998c). In diesen Zusammenhang läßt sich auch die Forschung im Bereich der Internationalen Beziehungen einordnen, die einen wachsenden Bedarf für »positives Regieren« jenseits des Nationalstaats sieht. Diese Forschung wird von der Annahme geleitet, daß staatliche Politik nur dann effektiv ist, wenn eine Kongruenz zwischen Problemzusammenhang und Problemlösungszusammenhang besteht, und diese Kongruenz sei innerhalb des Nationalstaats aufgrund der Globalisierung von ökonomischen Transaktionen, ökologischen Problemlagen, sozialen Kommunikationszusammenhängen und kulturellen Wertmustern nicht mehr gegeben (vgl. insbesondere Zürn 1998).

7 Evans et al. (1985); für die aktuelle Diskussion siehe Garrett (1998); Busch/Plümper (1999); Krasner (1999).

demokratisch-korporatistisch organisierte Kleinstaaten wie etwa die Schweiz und Österreich gut in der Lage seien, mit Interdependenzproblemen fertig zu werden (Katzenstein 1984, 1985). Die korporatistische Verflechtung staatlicher und privater Akteure sei in der Lage, die Kosten der Interdependenz konsensual und einigermaßen gerecht zu verteilen.

Fünfzehn Jahre später muß dieser Befund zwar differenziert, aber nicht grundlegend in Frage gestellt werden (vgl. Schmitter/Grote 1997). Zwar sind sowohl der skandinavische Korporatismus, der auf der hegemonialen Stellung sozialdemokratischer Parteien mit zentralen und egalitären wohlfahrtsstaatlichen Umverteilungssystemen beruhte, als auch das sektoral organisierte »rheinische« Kapitalismusmodell in Kontinentaleuropa unter Anpassungsdruck geraten. Aber die korporatistischen Arrangements haben nicht nur eine beachtliche Persistenz bewiesen, sie haben in einigen Ländern sogar eine unerwartete Renaissance erfahren und dabei eine bemerkenswerte Problemlösungsfähigkeit gezeigt.⁸ Dieser Eindruck wird auch bestätigt durch eine vergleichende Untersuchung über die Auswirkungen der Europäisierung auf nationale politische und gesellschaftliche Strukturen, die zu dem Ergebnis kam, daß eine konsensuale und auf Kooperation angelegte politische Kultur, wie sie demokratisch-korporatistischen Gesellschaften zu eigen ist, durchaus Reformblockaden aufgrund gesellschaftlicher Vetopositionen überwinden kann (Cowles et al. 2000).

Die These von der Persistenz nationaler politischer Handlungsspielräume wird beispielhaft von Geoffrey Garrett (1998; vgl. auch Garrett/Lange 1991) vertreten. Er argumentiert in seiner umfangreichen empirischen Untersuchung über Parteipolitik in der globalen Ökonomie, daß die Wirtschaftspolitik der gemäßigten (sozialdemokratischen) Linken nach wie vor zur Reduzierung sozialer Ungleichheiten beiträgt, auch und gerade angesichts des Globalisierungsdrucks. Globalisierung könne langfristig zwar wohlfahrtsfördernd sein, führe kurzfristig aber zu erhöhten sozialen Kosten für bestimmte Bevölkerungsgruppen, vor allem für den Faktor Arbeit. Nur die demokratischen Linke sei in der Lage, die daraus resultierende soziale und politische Instabilität produktiv aufzufangen und gleichzeitig die sozialen Kosten der Globalisierung auf gerechte Weise zu verteilen. Die Ähnlichkeiten mit Katzensteins (1984) Argument vom »demokratischen Korporatismus« und John G. Ruggies (1983) These vom »embedded liberalism« sind nicht zu übersehen.

Das beste und auch am häufigsten zitierte Beispiel in diesem Zusammenhang sind zweifellos die Niederlande, denen es nicht zuletzt mit Hilfe einer Wiederbelebung korporatistischer Formen der Konzertierung und Koordinierung von Politiken gelungen ist, den Sozialstaat zu reformieren und die Arbeitslosigkeit noch unter die Werte der neoliberalen Vorzeigemodelle der USA und Großbritanniens zu drücken (vgl. Schmid 1997; Visser/Hemerijk 1998). Die vergleichende Analyse von Fritz W. Scharpf (2000) hat jedoch gezeigt, daß diese Beispiele nur noch sehr bedingt verallgemeinerbar sind. Die demokratischen Wohlfahrtsstaaten sind zwar alle mit den gleichen Problemen konfrontiert (Arbeitslosigkeit, Finanzierung des Sozialstaats), aufgrund der

8 Ingebritsen (1998); Kitschelt et al. (1999); Scharpf/Schmidt (i.E.); Visser/Hemerijk (1998); Weiss (1998); vgl. auch den Beitrag von Philipp Genschel in diesem Heft.

ökonomischen Globalisierung hat die Bedeutung nationaler institutioneller Besonderheiten bei der Bewältigung dieser Probleme jedoch zugenommen:

»There is, in other words, no one best way through which advanced welfare states could maintain their economic viability in an environment of internationalized capitalism without abandoning their employment, social security and egalitarian aspirations. But, as countries like Denmark, Switzerland or the Netherlands demonstrate, there is no reason to think that economic viability should be incompatible with the successful pursuit of these aspirations« (Scharpf 2000: 224).

Der Blick in die neuere Literatur zeigt auch, daß es bisher nur in Ansätzen zu der behaupteten institutionellen Konvergenz kapitalistischer Gesellschaften im Sinne von Liberalisierung und Deregulierung gekommen ist (vgl. auch Berger/Dore 1996; Kitschelt et al. 1999). Nicht nur die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und Regionen, auch die sektoralen Unterschiede sind enorm. Die Weltfinanzmärkte und der Telekommunikationssektor scheinen eher die Ausnahmen als die Regel darzustellen. In den meisten Fällen dagegen kommt es zu einem Interaktionseffekt zwischen einem auf Konvergenz abzielenden Globalisierungsdruck und institutionellen Pfadabhängigkeiten historisch gewachsener nationaler Strukturen. Diese können dann – wie in dem von Martin Seeleib-Kaiser (1999) untersuchten Fall der Sozialpolitik – durchaus zu dem nur auf den ersten Blick paradox erscheinenden Effekt der »divergenten Konvergenz« führen, d.h. einer (ökonomisch erzwungenen) Konvergenz der grundsätzlichen Ziele und Problemlagen, aber einer (institutionell bedingten) Divergenz der staatlichen Problembearbeitung. Dabei hat sich gezeigt, daß die Fähigkeit der Nationalstaaten, mit dem Globalisierungsdruck produktiv umzugehen, höchst unterschiedlich ausfällt und insbesondere von deren institutionellen Gegebenheiten (im weitesten Sinne) abhängt (vgl. Berger/Dore 1996; Scharpf 2000).

Insgesamt können die bisher vorliegenden empirischen Befunde zur Globalisierungsdiskussion dahingehend zusammengefaßt werden, daß *erstens* in vielen Sachbereichen der Druck, der von der Globalisierung ausgeht, geringer ist als vielfach angenommen. *Zweitens* geht von der Globalisierung nicht einfach nur ein Ruf nach »weniger Staat« aus, sondern in vielen Sachbereichen der internationalen Politik – etwa in der Umwelt- und Menschenrechtspolitik – fordern transnational operierende Akteure stärkere staatliche Regulierung und internationale Kooperation (vgl. dazu auch den Beitrag von Michael Zürn et al. in diesem Heft). *Drittens* zeigen die unterschiedlichen Reaktionen nationaler politischer Systeme, daß die ökonomische Globalisierung historisch gewachsene Institutionen nicht einfach hinwegfegt. *Viertens* schließlich wirkt sich der Globalisierungsdruck auf die Handlungsfähigkeit und die Autonomie der Nationalstaaten sehr unterschiedlich aus. Selbst in der Wirtschafts- und Finanzpolitik verbleiben bedeutende Entscheidungsspielräume, die von ihnen genutzt werden können, um nach wie vor gesellschaftlich prioritäre Ziele wie soziale Sicherung und Vollbeschäftigung zu erreichen (vgl. auch den Beitrag von Philipp Genschel in diesem Heft).

Allerdings ist nicht zu übersehen, daß diese Thesen und Positionen teilweise noch erhebliche Schief lagen aufweisen. So unterschätzen die Verteidiger des Nationalstaats offensichtlich dessen faktische Einbindung in neue, komplexere Formen des Regierens

und deren Problemlösungsfähigkeit, während die Propheten neuer Formen von Staatlichkeit die faktische Präsenz des Nationalstaats und seine Relevanz für das Gelingen komplexerer Formen des Regierens jenseits des Nationalstaats übersehen. Für diese Einseitigkeiten und Verzerrungen lassen sich mindestens zwei Gründe anführen. Zum einen resultieren die erstaunlich großen Diskrepanzen bei der Einschätzung der Folgen der Globalisierung daraus, daß die oben diskutierten Thesen häufig eine empirisch schmale Basis besitzen und eher spekulativen Charakter haben. Die vorliegenden Fallstudien zu den Globalisierungswirkungen in einigen Politikbereichen, Ländern und Weltregionen haben gezeigt, daß sich die Globalisierung auf höchst unterschiedliche Weise und in unterschiedlicher Intensität auswirkt. Bei generalisierenden Schlußfolgerungen ist daher Vorsicht geboten.

Zum anderen werden die theoretischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen der verschiedenen Thesen nur selten spezifiziert. So macht es einen Unterschied, ob man als Ausgangspunkt der Analyse von Globalisierungsfolgen den Idealtypus des modernen und hierarchischen Staats als Form legitimer Herrschaft über ein gegebenes Territorium mit einem Gewaltmonopol nach innen und außen nimmt, oder ob man als Maßstab die institutionelle Realität moderner Wohlfahrtsstaaten mit ihrer Omnipräsenz von vernetzten Verhandlungssystemen aus öffentlichen und privaten Akteuren voraussetzt (vgl. auch Esser 1999). Stephen Krasner (1999) hat darauf hingewiesen, daß es sich bei dem mit interner und externer Souveränität ausgestatteten Nationalstaat eher um die Ausnahme als die Regel in der Geschichte moderner Staaten gehandelt hat. Wenn nationalstaatliche Souveränität nach innen und außen aber ohnehin nur »organisierte Heuchelei« (Krasner 1999) war, dann macht es wenig Sinn, bei der Untersuchung von Globalisierungswirkungen von diesem Idealtypus auszugehen. Wer hingegen die Existenz moderner Wohlfahrtsstaaten mit Politikverflechtung und öffentlich-privaten Verhandlungssystemen im Sinne der neueren staats-theoretischen Diskussion zugrundelegt (Scharpf 1991; Benz et al. 1992; Esser 1999; Grande 1999), der könnte bei der Analyse von Globalisierungsfolgen zu völlig anderen Einschätzungen kommen. Erstens könnte sich zeigen, daß der mit dem Aufkommen von Verhandlungssystemen verbundene Autonomieverlust staatlicher Akteure gegenüber ihren Gesellschaften von der internen Dynamik moderner Wohlfahrtsstaaten hervorgerufen wurde und nur am Rande mit Globalisierungsprozessen zu tun hat. Zweitens müßte staatlicher Souveränitäts- und Autonomieverlust strikt von einem Verlust an Steuerungs-, Handlungs- oder gar Problemlösungsfähigkeit unterschieden werden (vgl. Mayntz 1996). Es ist durchaus denkbar, daß die Tage des hierarchisch strukturierten Nationalstaats gezählt sind, wohingegen die Organisation politischer Herrschaft in netzwerkförmigen Zusammenhängen, in denen die Nationalstaaten »aufgehoben sind«, neue Handlungsmöglichkeiten in einer globalisierten Ökonomie und Kultur eröffnet.⁹

9 Vgl. Elkins (1995); Albrow (1998); Beck (1998a); Zürn (1998); Grande (1999); vgl. aber die eher skeptische Einschätzung von Andreas Nölke in diesem Heft.

3. *Neue theoretische Perspektiven: Von reduktionistischen zu synthetischen Ansätzen in der Regierungslehre und in den Internationalen Beziehungen*

Um die Handlungsmöglichkeiten der Politik in einer globalisierten Ökonomie und Kultur konzeptionell richtig in den Blick zu bekommen, bedarf es auch der Neuorientierung in der Politikwissenschaft. Ein Grund für die Defizite der bisherigen Globalisierungsforschung ist zweifellos die nach wie vor starke Spezialisierung der politikwissenschaftlichen Teildisziplinen, insbesondere die Trennung von Regierungslehre und Internationalen Beziehungen. Damit verbunden ist nicht nur eine problematische Separierung der empirischen Gegenstandsbereiche, sondern auch eine einseitige Ausrichtung der jeweiligen Erklärungsstrategien. Im folgenden diskutieren wir die Entwicklung in den beiden Subdisziplinen der Politikwissenschaft hin zu eher synthetischen Ansätzen, mit deren Hilfe die traditionellen Dichotomisierungen zwischen »innen« und »außen« oder »staatlich« und »gesellschaftlich« überwunden werden können. Wir argumentieren, daß diese Konvergenz der Subdisziplinen dazu genutzt werden kann, die Frage nach den Handlungsmöglichkeiten der Nationalstaaten gegenüber den Globalisierungsprozessen neu zu konzeptualisieren.

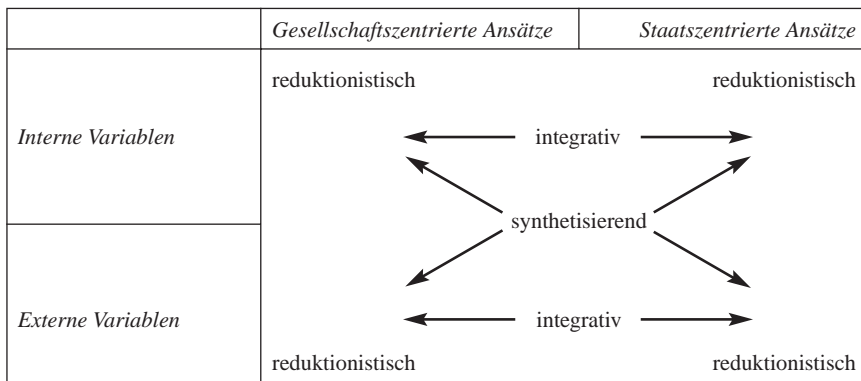
Als Ausgangspunkt können zwei Unterscheidungen dienen, die in den achtziger Jahren in die politikwissenschaftliche Analyse eingeführt wurden: Zum einen die Differenzierung zwischen »gesellschaftszentrierten« und »staatszentrierten« Erklärungsansätzen (Nordlinger 1981) und zum anderen die Unterscheidung zwischen Erklärungsansätzen, die entweder »interne« oder »externe« Variablen bei der Analyse von Politikprozessen in den Mittelpunkt stellen (Almond 1989). Während »interne« Erklärungen nationale Staatsstrukturen, Regierungssysteme, Parteien, Verbände, Ideen und Kulturen in den Mittelpunkt stellen, betonen »externe« Erklärungen die Bedeutung internationaler Normen, Vereinbarungen, Organisationen, Institutionen, externer ökonomischer Abhängigkeiten sowie die Konfliktstrukturen und Kräfteverhältnisse innerhalb des internationalen Systems. »Gesellschaftszentrierte« Erklärungsansätze rekurren vor allem auf die Struktur gesellschaftlicher Interessen, ihre Organisation, ihre Handlungsorientierung und auf die Kräfteverhältnisse zwischen ihnen; »staatszentrierte« Erklärungsansätze stellen dagegen auf den Grad der Autonomie staatlicher Akteure und ihre institutionellen Handlungskapazitäten, sowie – im Bereich der internationalen Politik – auf die Interessen der Staaten ab.

Mit Hilfe dieser Unterscheidungen lassen sich nicht nur die verschiedenen Ansätze aus den jeweiligen Teildisziplinen des Faches klassifizieren, sie lassen sich auch kombinieren, so daß nicht nur typische Entwicklungen innerhalb der jeweiligen Teildisziplinen, sondern auch die Beziehungen zwischen den Teildisziplinen erfaßt werden können. Etwas vereinfacht lassen sich dann drei Arten von politikwissenschaftlichen Erklärungsansätzen unterscheiden (vgl. Abbildung 1):

- *reduktionistische Ansätze*, die eine starre Trennung von Innenpolitik und Außenpolitik vornehmen und Politikergebnisse entweder durch interne oder durch externe Variablen erklären und dabei entweder gesellschaftszentrierte oder staatszentrierte Erklärungsstrategien verfolgen;

- *integrative Ansätze*, die die Trennung von innen und außen beibehalten, die aber versuchen, gesellschaftszentrierte und staatszentrierte Erklärungsstrategien zu integrieren;
- *synthetisierende Ansätze*, die sowohl die Trennung von innen und außen als auch die Unterscheidung zwischen gesellschaftszentrierten und staatszentrierten Erklärungsstrategien zumindest partiell auflösen und komplexe Modelle des globalen Regierens unter Einbeziehung öffentlicher und privater Akteure entwerfen.

Abbildung 1: Erklärungsansätze in der Politikwissenschaft



Die Forschung in den beiden politikwissenschaftlichen Teildisziplinen der Regierungslehre und der Internationalen Beziehungen wurde lange Zeit durch reduktionistische Ansätze dominiert. Für den Bereich der Regierungslehre lässt sich dies exemplarisch an der Steuerungs- und Regierbarkeitsdiskussion der 1970er und 1980er Jahre zeigen (vgl. Hennis et al. 1977/1979; Mayntz 1987, 1996). Die politikwissenschaftliche Steuerungstheorie basierte lange Zeit »stillschweigend auf der Vorstellung vom Staat als zentraler gesellschaftlicher Steuerungsinstanz und Garant öffentlicher Wohlfahrt« (Mayntz 1996: 149). Dieses Leitkonzept hierarchischer Steuerung wurde im Verlauf der siebziger Jahre nicht zuletzt als Ergebnis der (nicht nur in der Bundesrepublik) vielfach frustrierenden Ergebnisse sozialdemokratischer Reformpolitik kritisch hinterfragt. Bei der Suche nach »Restriktionen politischer Planung« (Ronge/Schmiege 1973) hat die einschlägige Forschung einen reichen Ertrag geliefert. Als besonders problematisch wurde die Eigenmacht gesellschaftlicher Interessen und die daraus resultierenden Veränderungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft angesehen. Diese Bemühungen führten schließlich zu dem Ergebnis, daß sich in modernen wohlfahrtsstaatlichen Demokratien die Beziehungen zwischen dem Staat und gesellschaftlichen Gruppen signifikant geändert haben und daß die Existenz gesellschaftlicher Gruppen, ihre Organisationsstärke und ihre Aktivitäten maßgeblichen Einfluß auf den Verlauf und das Ergebnis von Politikprozessen haben.

Diese Ansätze gingen in ihrem konzeptionellen Verständnis gesellschaftlicher Gruppen und Interessen zwar deutlich über die beiden lange Zeit wichtigsten Varianten gesellschaftszentrierter Erklärungsansätze, die Pluralismustheorie (insbesondere die in den 1950er Jahren entwickelte gruppentheoretische Variante der Pluralismustheorie) und die neomarxistische Staatstheorie, hinaus;¹⁰ auch sie richteten den Schwerpunkt ihrer Erklärungen jedoch überwiegend auf gesellschaftszentrierte Variablen. In den neunziger Jahren schließlich haben diese Bemühungen in theoretisch ganz unterschiedlich fundierten Konzepten des »polyzentrischen Staates« (Luhmann 1981; Willke 1992), des »kooperativen Staates« (Ritter 1978; Voigt 1995), der »kooperativen Verwaltung« (Benz 1994), der »Verhandlungsdemokratie« (Lehmbruch 1998), des »verhandelnden Staates« (Scharpf 1993) oder der »verhandelnden Verwaltung« (Dose 1997) ihren Niederschlag gefunden.

In den achtziger Jahren hatte sich die Steuerungsdiskussion auch schon zunehmend darum bemüht, integrative Erklärungsansätze zu entwickeln. Sie öffnete sich dabei in zwei Richtungen. Zum einen wurde versucht, die Verengungen der gesellschaftszentrierten Erklärungsansätze durch die stärkere Berücksichtigung institutioneller Faktoren zu überwinden. Staatliche Handlungsfähigkeit und die Resultate staatlicher Politik wurden nicht mehr nur durch gesellschaftliche Interessen und Kräfteverhältnisse erklärt, sondern auch durch die institutionelle, finanzielle und personelle Ausstattung des Staates, die Organisation politischer Entscheidungsprozesse und die institutionelle Verteilung von Handlungskompetenzen. Das Ziel dieser Bemühungen bestand weniger darin, die gesellschaftszentrierten Erklärungsansätze einfach durch einen neuen staatszentrierten Ansatz zu ersetzen und die Einsichten der funktionalistischen Systemtheorie zugunsten eines institutionell orientierten Staatsverständnisses gänzlich aufzugeben, wenngleich dieser Eindruck mitunter erweckt wurde (so z.B. Evans et al. 1985). Im Kern ging es vor allem darum, im Sinne eines erweiterten Institutionenbegriffs zu einem neuen, integrativen Verständnis von Politikprozessen in hochentwickelten wohlfahrtsstaatlichen Demokratien zu kommen (vgl. Lehmbruch et al. 1988; Mayntz/Scharpf 1995).

Gleichzeitig mit dieser »institutionalistischen Wende« wurden auch zunehmend externe Variablen ins Spiel gebracht. In der bundesdeutschen Steuerungsdiskussion war dies insbesondere in der neomarxistisch inspirierten Kritik des »Modells Deutschland« der Fall (vgl. Hirsch 1980; Esser et al. 1983). Charakteristisch für diese Arbeiten war der Versuch, Restriktionen nationalstaatlicher Steuerung durch ökonomische Zwänge des Weltmarktes zu erklären. Dabei wurde aber – auf der Grundlage klassentheoretischer Annahmen – noch überwiegend gesellschaftszentriert argumentiert. Dem »institutionellen Überbau« des »kapitalistischen Staates« wurde noch keine eigenständige Rolle zugebilligt. Letzteres zeichnete dann vor allem die Arbeiten von Peter Katzenstein (1978, 1984, 1985), Peter Gourevitch (1978, 1986) und Fritz W. Scharpf (1987) aus, in denen systematisch interne und externe Variablen

10 Die Ergebnisse dieser Bemühungen sind höchst differenzierte Typologien der Interessenvermittlung und von »Politiknetzwerken« (vgl. Lehmbruch 1987; Atkinson/Coleman 1989; van Waarden 1992).

integriert wurden. Gleichzeitig berücksichtigten diese Arbeiten zunehmend – im Sinne der neo-institutionalistischen Policy-Forschung – die Bedeutung institutioneller Faktoren bei der Erklärung nationaler Reaktionen auf internationale ökonomische Herausforderungen und Anpassungszwänge.

Die Globalisierungsforschung verdankte diesen und weiteren Arbeiten aus dem Bereich der »international political economy« bzw. »comparative political economy« wichtige Impulse, ihr Einfluß auf die Entwicklung der Steuerungstheorie in den neunziger Jahren war jedoch eher gering (vgl. insbesondere Mayntz 1996). Die steuerungstheoretisch orientierte Staatswissenschaft hat nicht nur die Theorieentwicklung im Bereich der Internationalen Beziehungen weitgehend ignoriert, sie hat auch der internationalen »Umwelt« des Nationalstaats nur wenig Beachtung geschenkt.¹¹ Die Bemühungen, das überkommene staatszentrierte Steuerungsverständnis durch ein neues Paradigma abzulösen, konzentrierten sich vor allem darauf, die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft präziser zu bestimmen und den Beitrag privater Akteure und gesellschaftlicher Selbststeuerung zur Lösung kollektiver Probleme zu ermitteln. »Politiknetzwerke« und »Verhandlungssysteme« avancierten zu den neuen Leitbegriffen der Steuerungstheorie. Diese Leitbegriffe wurden dabei zwar weitgehend auf den Nationalstaat bezogen, vor allem die Europaforschung hat inzwischen aber gezeigt, daß diese Konzepte auch für das Regieren jenseits des Nationalstaats fruchtbar gemacht werden können.¹²

Eine ähnliche Entwicklung von reduktionistischen zu integrativen Erklärungsansätzen läßt sich auch in der IB-Forschung beobachten. Nach der »neo-realistischen Wende« in der IB-Forschung am Ende der siebziger Jahre, für die insbesondere die Arbeiten von Kenneth Waltz (1979) und Robert Gilpin (1981) stehen, dominierte vor allem im angelsächsischen Raum ein Forschungsansatz, der in das Zentrum der internationalen Politik die Nationalstaaten, ihre Interessen und ihre Regierungen stellte. Die Ergebnisse internationaler Politik wurden in diesem Ansatz vor allem als das Ergebnis von Konfliktstrukturen und Machtkonstellationen im internationalen System – aus der Perspektive des Nationalstaats also: »extern« – erklärt. Dieses staatszentrierte Verständnis internationaler Politik war zwar bereits in den siebziger Jahren in der Interdependenzdiskussion (vgl. Kohler-Koch 1990) und in der Forschung über transnationale Beziehungen in der internationale Politik (vgl. Keohane/Nye 1971, 1977) problematisiert worden. Diesen Ansätzen gelang es jedoch nicht, die Staatszentriertheit der IB-Forschung zu überwinden. Dazu argumentierten sie zu undifferenziert. Insbesondere vermochten sie nicht die Bedingungen zu spezifizieren, unter denen nicht-staatliche Akteure in der internationalen Politik eine eigenständige Rolle spielen können. Aber diese Ansätze boten zumindest Anknüpfungspunkte für die späteren Bemühungen, zu integrativeren Konzepten in der IB-Forschung zu kommen.

11 Beispielhaft hierfür ist die »Zwischenbilanz« der Theorieentwicklung in Benz/Seibel (1997). Auch in diesem Kontext wurde eine Integration unterschiedlicher Theorieansätze angestrebt, dabei ging es aber in erster Linie um die Integration von akteurszentrierten Ansätzen und von Struktur- bzw. Systemtheorien.

12 Grundlegend: Scharpf (1985); vgl. auch Richardson (1994); Grande (1995); Héritier et al. (1994); Benz (1998); Kohler-Koch/Eising (1999).

Die Interdependenzdiskussion mündete bereits in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre in die Diskussion um internationale Regime und Institutionen. Der funktionalistischen Regimetheorie ging es vor allem darum, den Bedarf an internationaler Kooperation aus Interdependenzproblemen zu erklären (Ruggie 1975; Keohane/Nye 1977; Keohane 1989; Krasner 1983). Während (neo-)realistische Analysen in der deutschsprachigen IB-Diskussion kaum eine Rolle spielten, wurde die funktionalistische Regimetheorie hier rezipiert, weiterentwickelt und empirisch untermauert (vgl. etwa Rittberger 1993a, 1993b; Efinger et al. 1990; Kohler-Koch 1989; Müller 1993; und den Überblick bei Hasenclever et al. 1997).

Auch dieser Forschungsstrang blieb zunächst fixiert auf Eigenheiten des internationalen Systems (hier: Interdependenz), und auch er war weitgehend staatszentriert. Mit den oben erwähnten Arbeiten von Peter Katzenstein (1984, 1985) wurden die »internen Strukturen« der Nationalstaaten – insbesondere ihre institutionelle Struktur und die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft – als eigenständige Variablen berücksichtigt, um nationale Unterschiede bei der Reaktion auf (gleiche) internationale Probleme zu erklären. Für den deutschsprachigen Raum sind hier vor allem die Arbeiten von Ernst-Otto Czempiel und seiner MitarbeiterInnen zu nennen,¹³ die parallel dazu – und mehr oder weniger unabhängig von der anglo-amerikanischen Literatur, aber auch der deutschsprachigen Staatsdiskussion – eine liberale Theorie der »Innenpolitik von Außenpolitik« entwickelten.

In der Folge gab es in der IB-Forschung immer wieder Versuche, interne Variablen systematisch in der Analyse internationaler Politik zu berücksichtigen. Drei Forschungsrichtungen sind besonders typisch für diese Bemühungen:

- das Konzept der »two-level games« von Robert Putnam (1988; vgl. auch Evans et al. 1993; Zangl 1999), in dem die Verhandlungsspielräume und Kompromißmöglichkeiten in internationalen Verhandlungen durch die Interessen und Präferenzen nationaler (gesellschaftlicher) Akteure erklärt werden und Interaktionen zwischen der nationalen und der internationalen Politikebene eine wichtige Bedeutung für das Zustandekommen von Kompromißlösungen besitzen. Dieses Konzept hat Andrew Moravcsik (1993, 1997, 1998) inzwischen in seiner auf rationalistischen Grundannahmen beruhenden *liberal-intergouvernementalistischen* Theorie der internationalen Politik präzisiert und auf die europäische Integration empirisch angewandt, indem er versucht, die intergouvernementalistische Perspektive in der europäischen Integrationsforschung durch die Einbeziehung von nationalen Akteuren und deren Interessen zu ergänzen;
- die Wiederbelebung des Konzepts der »transnationalen Beziehungen« (Risse-Kappen 1995; Keck/Sikkink 1998; Haas 1992), in dem versucht wird, die Bedingungen zu spezifizieren, unter denen nicht-staatliche Akteure sowohl als eigenständige Akteure zu Politikergebnissen in der internationalen Politik beitragen,

13 Vgl. Czempiel (1979, 1981), Krell (1976), Müller (1989) und den Überblick in Müller/Risse-Kappen (1990).

als auch das Handeln von Staaten beeinflussen können. Hierbei werden sowohl die Bedeutung innerstaatlicher Institutionen und Politikprozesse als auch internationaler *Governance*-Strukturen hervorgehoben;

- neuere Arbeiten, die in der Tradition des »second image reversed« die Wirkung internationaler Faktoren und Prozesse auf innerstaatliche Strukturen untersuchen und dabei systematisch Erkenntnisse des rationalistischen, historischen und soziologischen Institutionalismus berücksichtigen.¹⁴ Im Mittelpunkt dieser Forschungen steht die Frage, wie internationale Normen und Regelungssysteme (etwa die Europäische Union) auf nationalstaatliche Institutionen und »polities« wirken.

Allen diesen Arbeiten gemeinsam ist der Versuch, externe Faktoren wie die internationalen Restriktionen, Institutionen und Organisationen und interne Variablen wie die nationalen (öffentlichen und privaten) Akteure, Interessen und Institutionen systematisch zu integrieren und dabei zugleich die Staatszentriertheit der bisherigen IB-Forschung aufzugeben.

Die Folge dieser hier nur kurz skizzierten Entwicklung ist eine zunehmende *Konvergenz von Forschungsproblemen und Forschungsansätzen* in den beiden Teilgebieten der Politikwissenschaft. Dies war in den vergangenen Jahren bereits in der Europaforschung zu beobachten, die längst nicht mehr eine Domäne der IB-Forschung ist, und diese Konvergenz ist nun auch wieder in der Globalisierungsforschung festzustellen (vgl. z.B. Zürn 1998; Scharpf/Schmidt i.E.). In beiden Fällen sind auch zunehmend Bemühungen zu erkennen, die Grenzen zwischen den Teildisziplinen zu überwinden und konzeptionell »zusammenzufügen, was zusammengehört« (Neyer/Wolf 1996). In der Europaforschung hat dies inzwischen zur Entwicklung eines (vor allem institutionell orientierten) »multi-level governance«-Ansatzes geführt, mit dessen Hilfe die Bedingungen und Probleme des Regierens in Europa analysiert werden.¹⁵

Das Beispiel der Europaforschung läßt erkennen, daß die in der Politikwissenschaft beobachtbare Konvergenz zur Herausbildung von *synthetischen* Forschungsansätzen führen könnte, von Forschungsansätzen also, die sowohl die Unterscheidungen von »innen« und »außen« als auch von »staatszentriert« und »gesellschaftszentriert« überwinden. Solche Forschungsansätze, in denen die verschiedenen Forschungsstränge der Politikwissenschaft zusammengeführt werden, sind bei der Analyse von Globalisierungsprozessen und ihren Folgen unseres Erachtens besonders notwendig. Es spricht vieles dafür, daß gerade die »Entgrenzung« von Politik, Ökonomie und Gesellschaft ein zentrales Merkmal von Globalisierungsprozessen ist (vgl. Brock/Albert 1995; Elkins 1995; Kohler-Koch 1998). Dadurch wird nicht nur ein neuartiges Problem für das politische Handeln geschaffen, dadurch wird auch die politikwissenschaftliche Analyse der Globalisierung und ihrer Folgen vor neue Herausforderungen gestellt. Angesichts der Tatsache, daß Regieren in zunehmendem Maße in »entgrenzten Räumen« stattfindet, wird die immer wieder problematisierte, aber das

14 Vgl. z.B. Cowles et al. (2000); Checkel (1997); Cortell/Davis (1996); zu den diversen Institutionalismen vgl. Hall/Taylor (1996); March/Olsen (1998); Scharpf (1997).

15 Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996); Marks et al. (1996); Grande (1996); Benz (1998); Kohler-Koch/Eising (1999); Grande/Jachtenfuchs (2000).

Fach noch immer charakterisierende Trennung von »Innenpolitik« und »Außenpolitik«, von »Regierungslehre« und »Internationalen Beziehungen«, endgültig obsolet. Dabei geht es nicht nur darum, nationale Erklärungsfaktoren in die Analyse internationaler Politikprozesse zu integrieren, oder internationale Determinanten nationaler Politikprozesse neu zu gewichten, wie dies in den vergangenen Jahren in zahlreichen Ansätzen erfolgte, es geht darum, die Trennung von »Innen« und »Außen« selbst zu problematisieren.

Wenn wir hier die Hinwendung zu synthetischen Forschungsansätzen propagieren, dann ist damit freilich nicht gemeint, die Komplexität und Kontingenz der Welt mithilfe ebenso komplexer und kontingenter Theorien zu analysieren. Es geht uns zum einen vielmehr darum, deutlich zu machen, daß traditionelle Begrifflichkeiten wie »Innenpolitik« und »Außenpolitik« oder »Gesellschaft« und »Staat« immer weniger geeignet sind, die mit der Globalisierung und dem »entgrenzten Regieren« verbundenen Herausforderungen für das Fach analytisch in den Griff zu bekommen. Zum anderen plädieren wir für Forschungsperspektiven, die zunächst offen sind dafür, alle relevanten Variablenkomplexe in den Blick zu bekommen und die nicht von vorneherein bestimmte mögliche Kausalzusammenhänge begrifflich ausblenden. Erst dann wird es möglich sein, sich auf der Grundlage konkreter Fragestellungen auf jene Variablenzusammenhänge zu konzentrieren, die von besonderer Erklärungskraft sind, und Theorien mittlerer Reichweite zu entwickeln, die den neuen Anforderungen durch Globalisierung und entgrenztem Regieren gerecht werden.

In den vergangenen Jahren wurden in den jeweiligen Teildisziplinen bereits wichtige Voraussetzungen geschaffen für einen Brückenschlag zwischen IB-Forschung und Regierungslehre und für die Herausbildung neuer, synthetischer Ansätze zur Erklärung von Phänomenen wie dem der zunehmenden Entgrenzung und Entstaatlichung der Politik. Im Bereich der IB-Forschung gehört hierzu zweifellos die Aufgabe des staatszentrierten Politikverständnisses (vgl. Milner 1998), im Bereich der Regierungslehre ist hierzu die Überwindung interessengeleiteter, gesellschaftszentrierter Erklärungsansätze zu zählen. Statt dessen haben in beiden Teildisziplinen Institutionen und Normen eine beträchtliche Aufwertung erfahren. Institutionen, Normen und Interessen werden nicht mehr einfach als gegeben betrachtet, sondern selbst als politisch gestaltet und gestaltbar. Dies sind wichtige Voraussetzungen zum besseren Verständnis neuer, komplexerer Formen des Regierens mit seinen unterschiedlichen institutionellen Formen, mit seiner Vielzahl von Handlungsebenen und mit seinen variantenreichen Mischungsverhältnissen von öffentlichen und privaten Akteuren. Welche Rolle der Nationalstaat in diesen neuen Formen des »komplexen Weltregierens« (Zürn 1998) oder der »global public policy« (Reinicke 1998) spielt und spielen kann, das ist zunächst eine empirische Frage, zu deren Beantwortung die Beiträge dieses Hefts beitragen wollen.

4. Konzeptionelle Anmerkungen: Souveränität, Autonomie und die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats

Aus den hier diskutierten Theorieperspektiven ergeben sich einige konzeptionelle Anmerkungen zur Debatte um die Auswirkungen der Globalisierung auf die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats, auf die wir nun eingehen wollen, um falsche Frontstellungen zu vermeiden. Dies betrifft insbesondere die Begriffe »Souveränität« und »Autonomie«, die innerhalb der einzelnen politikwissenschaftlichen Teildisziplinen und zwischen ihnen mitunter unterschiedlich verwendet werden. Während in der Regierungslehre inzwischen der Souveränitätsbegriff vielfach als Relikt des 19. Jahrhunderts angesehen wird (vgl. Ellwein 1992) und durch den vermeintlich zeitgemäßen Begriffs der (Handlungs-) Autonomie oder der Handlungsfähigkeit ersetzt wird, wird in der IB-Forschung gerade umgekehrt angenommen, der Nationalstaat habe zwar seine Autonomie, nicht aber seine Souveränität verloren.

Diese auf den ersten Blick erstaunliche Differenz läßt sich plausibel machen und bereinigen, wenn man zwischen der *formellen* und der *materiellen* Souveränität des Staates, oder, wie Reinicke (1998: Kap. 2), zwischen der *legalen* und der *operationalen* Souveränität unterscheidet.¹⁶ Während erstere auf die formellen Aspekte der (vertraglichen oder gesetzlichen) Konstituierung und Anerkennung staatlicher Handlungsfähigkeit abstellt, stellt letztere die effektiven Möglichkeiten, Bedingungen und Grenzen staatlicher Zielerreichung in den Mittelpunkt. Charakteristisch vor allem für die staatsrechtlich orientierte Regierungslehre war lange Zeit eine weitgehende Gleichsetzung von formeller und materieller Souveränität. Mit Souveränität war nicht nur die formelle Autonomie des Staates nach innen und nach außen gemeint, sondern gleichzeitig auch seine Fähigkeit, eigene Ziele zu formulieren und zu erreichen (vgl. beispielhaft Krüger 1966: 761). Von Souveränitätsverlust war in diesem Zusammenhang folglich nicht erst dann die Rede, wenn der Staat Teile seiner formellen Souveränität verlor (oder freiwillig aufgab), sondern bereits dann, wenn er seine autonome Handlungsfähigkeit, d.h. seine materielle Souveränität einbüßte. Die Befunde der vergleichenden Regierungslehre, daß die demokratischen Wohlfahrtsstaaten zunehmend durch nicht-hierarchische Steuerungsmodi charakterisiert sind und staatliche Akteure nicht mehr souverän agieren können, sondern eingebunden sind in formelle und informelle Netzwerke mit privaten Akteuren (einschließlich Interessengruppen und NGOs), haben vor allem auf diese innere Beschränkung der materiellen Handlungsfähigkeit des Staates abgestellt. Für die konservative Staatslehre war dies bereits zu Beginn der siebziger Jahre Anlaß, den Tod des »Staates in der Industriegesellschaft« (Forsthoff 1971) zu konstatieren. Auch wenn man nicht so weit gehen will, so ist doch unverkennbar, daß materielle Politik unter diesen Bedingungen weniger das Ergebnis staatlich-souveräner Handlungen ist, sondern vor allem das

16 Eine ähnliche, wenngleich nicht systematisch ausgeführte Unterscheidung findet sich bei Esser (1999), der die »Herrschaftsdimension« moderner Staatlichkeit von ihrer »Handlungsdimension« trennt, und mit ersterer die innere und äußere Souveränität des Staates bezeichnet, während letztere die faktischen Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeiten umfaßt.

Resultat anderer autonomer Handlungspotentiale, die der Staat zu mobilisieren in der Lage war. Aus der Sicht der Regierungslehre galt kurz gesagt: Der Staat ist zwar nicht mehr souverän, aber er besitzt dennoch autonome Handlungspotentiale, mit deren Hilfe es ihm immer noch möglich ist, kollektive Probleme zu lösen.

Aus der Perspektive der IB-Forschung stellte sich die Situation lange Zeit ganz anders dar. Dort wurde Souveränität vor allem auf die formelle Souveränität des Staates – insbesondere nach außen – bezogen. Diese bildete die Voraussetzung dafür, daß er als Akteur in den inter-»nationalen« Beziehungen überhaupt in Erscheinung treten konnte. Insofern konstituiert Souveränität Staaten als Akteure der internationalen Politik. An der Souveränität des Staates in diesem Sinne gab es lange Zeit keine wesentlichen Abstriche. Mit der formellen Souveränität mag immer schon auf »heuchlerische« Weise umgegangen worden sein (Krasner 1999), aber ihre Grundprinzipien blieben seit dem 17. Jahrhundert intakt, und die Staaten mußten in dieser Hinsicht auch keine nennenswerten Einbußen hinnehmen. Dieses Bild einer weitgehend intakten formellen Souveränität wurde nach dem Zweiten Weltkrieg durch internationale Vereinbarungen und Organisationen zwar retuschiert, es gilt für zahlreiche AutorInnen jedoch noch immer als eine angemessene Beschreibung der »Staatenwelt«.¹⁷ Auch der IB-Forschung ist freilich nicht entgangen, daß die formelle Souveränität der Staaten immer weniger genügt, um wichtige materielle Politikziele zu erreichen. Dies war bereits Gegenstand der Interdependenzforschung, die eine beträchtliche Einschränkung der materiellen Souveränität von (formal weiterhin souveränen) Nationalstaaten konstatierte und hierfür den Begriff der Autonomie bzw. des Autonomieverlustes wählte.¹⁸ Seither hat sich in der IB-Forschung die Einsicht verbreitet, daß die Nationalstaaten der OECD-Welt in ein vielfältiges Geflecht internationaler Institutionen und Regelungssysteme eingebunden sind, die ebenfalls zunehmend aufgrund von Netzwerken privater und öffentlicher Akteure »regieren«.¹⁹ Die Europäische Union bildet in dieser Perspektive nur die Spitze des Eisbergs komplexer Mehrebenensysteme des »global governance.« Aus der Sicht der IB-Forschung gilt kurz gesagt: Der Staat ist zwar noch (formell) souverän, aber er besitzt nicht mehr die Handlungsautonomie, um weiterhin kollektive Probleme zu lösen. Während die Regierungslehre diesen Befund eher an den

- 17 Konzeptionelle Komplikationen bereiten insbesondere die freiwilligen Kompetenzübertragungen der europäischen Nationalstaaten an eine supranationale Institution wie die EG (bzw. EU), mit denen offensichtlich auch eine – zunehmend signifikante – Einschränkung der formellen Souveränität ihrer Mitgliedstaaten verbunden ist – und die nicht einfach zu einem neuen »Superstaat« zu führen scheinen, sondern zu einer neuen politischen Herrschaftsordnung *sui generis* (Jachtenfuchs 1997). Gleiches gilt aber prinzipiell für alle Formen des internationalen Rechts und der internationalen Organisation und Kooperation, in denen souveräne Nationalstaaten auf eigene Rechtssetzungsansprüche verzichten.
- 18 Das Konzept der »Autonomie« bezieht sich in diesem Zusammenhang nicht – wie die neuzeitliche politische Philosophie im Anschluss an Locke – auf die Autonomie des Bürgers und der politischen Gemeinschaft vom Staat, sondern – genau umgekehrt – auf die Autonomie des Staates von der Gesellschaft einerseits, von anderen souveränen Staaten andererseits (vgl. Held 1991).
- 19 Vgl. Reinicke (1998); Kaul et al. (1999); Czempiel/Rosenau (1992); vgl. auch den Beitrag von Andreas Nölke in diesem Heft.

Veränderungen im Verhältnis zwischen politischen Systemen und ihren gesellschaftlichen Umfeldern festmacht, bezieht sich die IB-Forschung dabei vor allem auf die zunehmende Eingebundenheit der Nationalstaaten in internationale Institutionen und transnationale *Governance*-Netzwerke.

Wenn die Globalisierungsforschung sich aus den engen Kontexten der jeweiligen Teildisziplinen herausbewegen will, dann muß sie sich nicht nur der unterschiedlichen Begriffsgeschichten bewußt sein; sie muß auch die Einseitigkeiten der jeweiligen Forschungstraditionen überwinden. Das heißt konkret, daß sie *staatliche Handlungsfähigkeit unabhängig von den bisherigen Souveränitäts- und Autonomievorstellungen konzeptualisieren* muß. Im Mittelpunkt der Analyse würde dann nicht die »Souveränität« oder die »Autonomie« des Staates stehen, sondern seine *Handlungskapazitäten* im weitesten Sinne (*state capacities*), also seine Fähigkeit zur Lösung kollektiver Probleme. Dabei können seine formellen Kompetenzen und seine materiellen Ressourcen hilfreich sein, aber unter den Bedingungen ökonomischer, territorialer und sozialer Entgrenzung sind diese ein immer schlechterer Indikator für die staatliche Leistungsfähigkeit. Das gleiche gilt für die Autonomie des Staates, sei es von der Gesellschaft, sei es von anderen Staaten. Wir können zwar davon ausgehen, daß ein gewisses Maß an staatlicher Autonomie unverzichtbar ist, wir können umgekehrt aber nicht annehmen, daß Autonomie alleine schon ausreichen würde, um politische Ziele auch tatsächlich zu erreichen. Das Konzept staatlicher Handlungsfähigkeit, wie es im Anschluss an Peter Katzensteins Konzept des »policy network« entwickelt worden ist (vgl. Katzenstein 1978), versucht beide Anforderungen zu integrieren. Es umfasst sowohl die internen Kompetenzen und Ressourcen des Staates wie auch seine externen Beziehungen zur Gesellschaft und zur »Staatenwelt«. Staatliche »Handlungskapazitäten« bzw. »Steuerungspotentiale« sind dann im allgemeinsten Sinne »das Produkt einer komplexen Konfiguration von staatlichen und nicht-staatlichen Akteurskonstellationen und Organisationsstrukturen mit ihren spezifischen Konditionierungen, Selektivitäten und Eigendynamiken« (Grande/Häusler 1994: 49). Staatliche Handlungskapazität in diesem Verständnis lässt sich sinnvollerweise nicht abstrakt, sondern nur in bezug auf konkrete kollektive Problemlagen ermitteln (vgl. Weiss 1998: 17). Im Kern ist damit die Fähigkeit des Staates gemeint, eigene und fremde Ressourcen zur Lösung kollektiver Probleme zu mobilisieren.

Wenn man nun davon ausgeht, daß erstens die Globalisierung keine Auflösung der Nationalstaaten zur Folge haben wird, daß zweitens der Wandel der Handlungsfähigkeit je nach Sachbereich einerseits und Typus der politisch-institutionellen Strukturen (*domestic structures*) andererseits variiert, und daß drittens die Nationalstaaten und ihre Regierungen in zunehmendem Maße in komplexe, vielschichtige Netzwerke des globalen Regierens eingebunden sind, dann ergibt sich daraus, daß die Folgen der Globalisierung auf die staatliche Handlungsfähigkeit in zwei Richtungen thematisiert werden müssen.

Erstens ist zu fragen, welche Auswirkungen die Globalisierung auf die formelle und materielle Souveränität des Nationalstaats hat, d.h. ob, in welchem Umfang und auf welche Weise der Nationalstaat in seinen autonomen Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt wird. Im Kern geht es hier darum, empirisch zu ermitteln, was der

Nationalstaat noch *alleine* kann. Dabei muß die »Null-Hypothese«, nämlich die Behauptung, daß sich die Globalisierung auf die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten nur am Rande auswirkt oder allenfalls Trends verstärkt, deren Ursachen ganz woanders liegen, ernst genommen werden. Zumindest ist zu beachten, daß es sich bei der Beschränkung materieller staatlicher Souveränität um einen säkularen Trend handelt, der in allen demokratischen Wohlfahrtsstaaten (in unterschiedlichem Ausmaß) seit geraumer Zeit zu beobachten ist. Dieser Trend mag von den jüngsten Globalisierungsphänomenen beschleunigt worden sein. Diese haben ihn aber nicht ausgelöst, sondern er wurde durch interne Entwicklungen innerhalb der meisten westlichen Industriestaaten verursacht (vgl. Esser 1999). In vielen Staaten der »Dritten Welt« ist die beobachtbare »Entstaatlichung« ebenfalls nicht von der jüngsten Globalisierungswelle ausgelöst worden, sondern sie geht teilweise historisch auf die Kolonialisierung zurück und wird von den jüngsten Entwicklungen allenfalls noch beschleunigt (vgl. den Beitrag von Klaus Schlichte und Boris Wilke in diesem Heft). Nicht von ungefähr wird die Vernetzung von Nationalstaaten in *Governance*-Systemen teilweise sogar als Teil der Globalisierung diskutiert, anstatt als Reaktion darauf (vgl. z.B. Beisheim et al. 1999; Zürn 1998; Held et al. 1999). Mit anderen Worten, wenn es darum geht, die Auswirkungen der Globalisierung auf die Nationalstaaten zu bestimmen, dann muß berücksichtigt werden, daß die Einschränkungen ihrer formellen und materiellen Souveränität mehrere Ursachen hat und die Globalisierung nicht für alles verantwortlich gemacht werden kann (siehe auch die Beiträge von Philipp Genschel und von Michael Zürn et al. in diesem Heft).

Zweitens wäre nach den Handlungsmöglichkeiten des Nationalstaats in solchen Politikarenen zu fragen, die (mehr oder weniger) von der (ökonomischen und kulturellen) Globalisierung betroffen sind. In diesem Zusammenhang macht es unseres Erachtens wenig Sinn, die Auswirkungen der Globalisierung auf die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten ausschließlich unter Zugrundelegung des Idealtypus des hierarchisch organisierten Nationalstaats zu diskutieren. Wenn richtig ist, daß staatliche Aufgabenerfüllung in den hochindustrialisierten OECD-Demokratien immer mehr in Netzwerken privater und öffentlicher Akteure stattfindet (vgl. dazu aber kritisch den Beitrag von Andreas Nölke in diesem Heft) und daß politische Systeme immer mehr zu Diskursarenen werden, die politische Entscheidungen vorbereiten, dann darf die Frage nach der »Handlungsfähigkeit des Nationalstaats« nicht auf nationale Regierungen beschränkt werden. Statt dessen rücken drei in der Steuerungsdiskussion im Zusammenhang mit Politiknetzwerken und Verhandlungssystemen grundsätzlich thematisierte Probleme in den Mittelpunkt: »die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der in Netzwerken verbundenen Akteure, die dabei von staatlichen Akteuren gespielte besondere Rolle, und die Qualität der in derartigen Strukturen erzielbaren Politikergebnisse« (Mayntz 1996: 164). Staatliche Handlungsfähigkeit hieße in diesem Zusammenhang vor allem *die Mobilisierung und Koordinierung von öffentlichen und privaten Akteuren mit ihren unterschiedlichen Interessen und ihren je spezifischen Handlungsressourcen zur gemeinsamen Lösung eines kollektiven Problems*. Im Kern ginge es hier darum, empirisch zu ermitteln, was der Nationalstaat

zusammen mit anderen kann. Die eingangs gestellten Fragen nach den Auswirkungen der Globalisierung müßten folglich in zwei Richtungen präzisiert werden:

- Welche Auswirkungen haben die diversen Globalisierungsprozesse auf das Macht- und Kräfteverhältnis zwischen privaten und öffentlichen Akteuren in den Netzwerken komplexen Regierens? Wie beeinflußt dies die Handlungsfähigkeit dieser Netzwerke im Sinne der zur Verfügung stehenden Entscheidungsoptionen? In welchem Ausmaß werden diese eingeschränkt oder erweitert?
- Wie wirken sich die verschiedenen Globalisierungsprozesse auf die Problemlösungsfähigkeit im Sinne der optimalen Zielerreichung der entsprechenden Netzwerke aus? Wird diese begrenzt oder gar vergrößert? Und welche spezifische Rolle spielt der Nationalstaat in den Netzwerken komplexen Regierens?

Statt um Autonomieverlust geht es *also um die Erweiterung oder Einschränkung von Handlungsoptionen politischer und gesellschaftlicher Akteure einerseits und der Problemlösungsfähigkeit komplexer Strukturen des Regierens andererseits durch die Einflüsse der Globalisierung*. Die oben diskutierten Ökonomisierungs- bzw. Politisierungsthesen können auf diese Weise präzisiert und einer empirischen Überprüfung zugänglich gemacht werden.

5. Konturen eines Forschungsprogramms: Die Beiträge dieses Hefts

Wenn man die Frage nach den Auswirkungen der Globalisierung auf die Nationalstaaten auf die zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen einerseits und die Problemlösungsfähigkeit andererseits zuspitzt, wird man erwarten können, daß die Antworten höchst unterschiedlich ausfallen, und zwar je nach

- Handlungsebenen (subnational, national, international, supranational bzw. deren Verflechtung);
- nationalen Institutionen, Staatsstrukturen (z.B. unitarisch vs. föderalistisch), Kulturen und Politikstilen (z.B. konsensorientiert vs. antagonistisch);
- Akteurstypen (z.B. öffentlich vs. privat) sowie der Struktur und Zusammensetzung von Akteursnetzwerken (z.B. korporatistisch vs. pluralistisch);
- Politikbereichen und Politiktypen (z.B. distributiv, redistributiv, regulativ);
- sozio-ökonomischem Entwicklungsniveau;
- Grad der Integration eines Landes in den Weltmarkt.

Die Relevanz dieser Variablen und die Bandbreite der Variationsmöglichkeiten können nur empirisch ermittelt werden. Die Analyse der Auswirkungen der Globalisierung auf die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats ist deshalb – ungeachtet des zweifellos ebenfalls bestehenden konzeptionellen Klärungsbedarfs – eine empirische Aufgabe, der sich die verschiedenen Teildisziplinen der Politikwissenschaft gemeinsam anzunehmen haben. Es versteht sich von selbst, daß das vorliegende Heft den hier angedeuteten Umfang des damit verbundenen Forschungsprogramms nicht einmal in Ansätzen bewältigen kann. Diesen Anspruch will es auch gar nicht erheben. Die einzelnen Beiträge stellen vielmehr den Versuch dar, zentrale Problembereiche exemplarisch zu behandeln.

Philipp Genschel untersucht in seinem Beitrag die Auswirkungen der ökonomischen Globalisierung auf die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats in einem ökonomienahen Politikbereich, von dem in der Globalisierungsdiskussion angenommen wird, daß er von der »transnationalen Entzugsmacht« der Unternehmen (Beck 1998b: 18) besonders stark betroffen ist. Er beschäftigt sich mit der Steuerpolitik, konkret mit der Fähigkeit demokratischer Wohlfahrtsstaaten, ihre Ausgaben durch Steuereinnahmen zu decken. Seine Analyse macht deutlich, wie problematisch die in der Globalisierungsdiskussion häufig verwendeten Annahmen und Thesen sind und wie wichtig differenzierte empirische Untersuchungen sind. Genschel widerlegt nicht nur die Behauptung, daß die Globalisierung der Wirtschaft keine Auswirkungen auf die Steuerkraft der Nationalstaaten in der OECD-Welt hat. Er zeigt auch, daß die Gegenthese falsch ist, wonach sich die demokratischen Wohlfahrtsstaaten in einem sich intensivierenden Wettbewerb um das niedrigste Besteuerungsniveau (*race to the bottom*) befinden und deshalb gezwungen sind, ihre Leistungen einzuschränken. Sein zentrales Argument lautet, daß die demokratischen Wohlfahrtsstaaten in ihrer Steuerpolitik durch die Globalisierung zwar tatsächlich eingeschränkt wurden, daß sich diese Einschränkungen aber auf andere Weise materialisieren, als dies vielfach angenommen wird.

An Genschels Beitrag wird exemplarisch deutlich, daß die Globalisierung der Wirtschaft sich auf weit kompliziertere Weise auf die Handlungsfähigkeit der demokratischen Wohlfahrtsstaaten auswirkt, als dies häufig angenommen wird. Er weist außerdem darauf hin, daß die Politik in diesen Staaten bei ihren Reaktionen auf die Herausforderungen der Globalisierung durchaus über strategische Wahlmöglichkeiten verfügt, die sie freilich nicht immer nutzt. Kurz gesagt, die »Politik der Globalisierung« wird nicht durch die Globalisierung selbst determiniert, sondern durch die Reaktionen politischer Akteure und deren strategische Wahlentscheidungen. Damit rückt die Frage in den Mittelpunkt, auf welche Weise die Herausforderungen der Globalisierung innerhalb der Nationalstaaten verarbeitet werden und von welchen endogenen Faktoren die Wahl politischer Strategien im konkreten Fall abhängt.

Diese Frage steht im Mittelpunkt des Beitrags von *Michael Zürn, Gregor Walter, Sabine Dreher* und *Marianne Beisheim*. Sie konzentrieren sich in ihrer Analyse auf die politischen Reaktionen nationaler Interessengruppen auf drei zentrale Globalisierungs- bzw. Denationalisierungs-Herausforderungen, die Regulierung des Internets, die Bekämpfung der Effekte des globalen Klimawandels und die Regulierung internationaler Migration. In der empirischen Analyse wird zum einen gezeigt, daß sich in den einzelnen Ländern und Politikbereichen zwar typische Reaktionsmuster auf die untersuchten Denationalisierungs-Herausforderungen beobachten lassen, daß diese politischen Reaktionen aber nur schwach mit den bisherigen politischen Positionen der Gruppen und den historisch gewachsenen politischen Konfliktlinien korrespondieren. Zürn et al. machen zum anderen deutlich, daß der Nationalstaat als Arena der politischen Konfliktaustragung für diese Gruppen nach wie vor die zentrale Rolle spielt, und dies auch dann, wenn die politische Agendasetzung und Politikformulierung außerhalb des Nationalstaats erfolgt. Mit dieser Betonung der Input-Seite des Politikprozesses können sie eine weitere Einseitigkeit der bisherigen Diskussion um die Auswirkungen der Globalisierung auf den Nationalstaat korrigieren. Denn die Globalisierungsdiskussion

war weitgehend auf die Output-Seite des Politikprozesses konzentriert. Diese Beschränkung ist dann besonders problematisch, wenn die Prozesse der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlicher Tiefe globalisiert bzw. globalisierbar sind.²⁰

Die Globalisierung von Wirtschaft und Kultur hat zur Folge, daß sowohl auf nationaler Ebene als auch im internationalen Bereich neue politische Akteure entstehen, die sich der neuen, durch die Globalisierung hervorgerufenen Probleme annehmen. Gleichzeitig müssen die vorhandenen gesellschaftlichen Akteure (individuelle wie korporative) ihre Interessen neu definieren sowie ihre Präferenzen, Handlungsstrategien und Aktivitäten neu ausrichten. Die transnationalen Politiknetzwerke, die sich aus der Vielzahl von alten und neuen, privaten und staatlichen Akteuren konstituieren und die im Mittelpunkt postnationaler *Governance*-Konzepte stehen, sind der Gegenstand der kritischen Analyse von *Andreas Nölke*. Nölke untersucht drei Konstellationen, in denen solche transnationalen Politiknetzwerke in der OECD-Welt besonders relevant sind: die regionale Kooperation in Grenzgebieten, die Rolle transnationaler Nicht-regierungsorganisationen in der internationalen Politik und im Mehrebenensystem der EU. Er kommt zu dem Ergebnis, daß transnationale Politiknetzwerke nur unter ganz bestimmten Bedingungen, insbesondere einem hohen Maß an internationaler Institutionalisierung, an Relevanz gewinnen und ihrer Verbreitung folglich enge Grenzen gesetzt sind. Das gilt auch für ihren Beitrag zum Regieren jenseits des Nationalstaats. Hinzu kommt, daß transnationale Politiknetzwerke aus einer demokratietheoretischen Perspektive nicht unproblematisch sind. Aus all diesen Gründen, so Nölkes zentrale These, eignen sich transnationale Politiknetzwerke wenig als Hoffnungsträger eines alternativen, idealistischen Modells von »global governance«.

Der Beitrag von *Klaus Schlichte* und *Boris Wilke* schließlich führt eindrucksvoll vor Augen, wie problematisch die in der Globalisierungsforschung dominierende Beschränkung auf die OECD-Welt entwickelter demokratischer Wohlfahrtsstaaten ist. Schlichte und Wilke beschäftigen sich mit Veränderungen von Staatlichkeit in der sogenannten »Dritten Welt«, die zumindest teilweise durch die Globalisierung von Wirtschaft und Politik verursacht wurden. Sie arbeiten in ihrem Beitrag nicht nur die nachlassende Bedeutung des Staates und die Aufwertung von Überlebensstrategien »am Staat vorbei« heraus; sie zeigen auch, daß an die Stelle formaler Amtsmacht und einer zentral kontrollierten Beamtenschaft Netzwerke partikularer Interessen treten, die eine neue »Herrschaft der Intermediäre« konstituieren. Dies hat nicht nur gravierende Folgen für die Erbringung staatlicher Leistungen im Inneren, es hat auch erhebliche Konsequenzen für die Erfolgsaussichten globalen Regierens. Wenn in diesem globalen Regieren der Nationalstaat nach wie vor eine Schlüsselrolle spielt, dann sind die Beteiligungschancen der (formal gleichen) Nationalstaaten höchst ungleich verteilt, da – so die Schlußfolgerung von Schlichte und Wilke – in der »Dritten Welt« der Staat als institutionelle Schaltstelle für international übergreifende Arrangements des Regierens brüchig wird.

20 Die daraus resultierenden Defizite und Dilemmata wurden bislang lediglich in der intensiv geführten Demokratiediskussion behandelt (vgl. Held 1991; Dahl 1994; zuletzt siehe insbesondere die Beiträge in Kohler-Koch 1998 und Greven/Pauly 2000).

Die Implikationen dieser Schlußfolgerung sind beträchtlich. Wenn der Nationalstaat im modernen Sinne als handlungsfähiger Akteur in einigen Regionen der Welt ausfällt, dann wäre entweder die Reichweite globalen Regierens eingeschränkt oder seine Leistungsfähigkeit – oder gar beides! Dies führt an einen Punkt, an den auch *Wolfgang Fach* und *Georg Simonis* in ihrer Polemik auf die Beiträge der Politikwissenschaft zur aktuellen Globalisierungsdiskussion kommen: »Weltregieren kann offenbar nicht beides wollen – Regieren und die Welt«. Fach und Simonis kommen zu dieser Schlußfolgerung freilich auf ganz anderem Wege und in ganz anderer Absicht. Sie kritisieren in ihrem Beitrag nicht nur die gouvernementale Perspektive, die zahlreiche Beiträge der politikwissenschaftlichen Globalisierungsliteratur charakterisiert, sie monieren vor allem auch, daß in der aktuellen Diskussion zentrale Kategorien politikwissenschaftlicher Analyse wie Macht, Herrschaft und Gewalt ausgeblendet werden.

Die Beiträge dieses Heftes können und wollen nicht den Anspruch des hier skizzierten Forschungsprogramms einlösen. Aber sie leisten zumindest zweierlei im Hinblick auf die gegenwärtige internationale Diskussion um Globalisierung und die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten. Erstens überwinden sie die Dichotomisierungen, wie sie in der – vor allem populärwissenschaftlichen – Globalisierungsdebatte gang und gäbe sind. Damit tragen sie zur Entwicklung eines differenzierten sozialwissenschaftlichen Forschungsprogramms bei. Zweitens machen sie deutlich, daß die Integration der politikwissenschaftlichen Teildisziplinen Regierungslehre und Internationale Beziehungen auch in der deutschsprachigen Diskussion bereits im Gange ist. Zumindest dürfte es für Außenstehende sehr schwierig werden, aus dem Inhalt der Beiträge bzw. der verwendeten Literatur auf die teildisziplinäre Herkunft der Autor/innen zu schließen. Auch dies ist ein hoffnungsvolles Zeichen für die deutschsprachige Politikwissenschaft.

Literatur

- Albrow, Martin* 1998: Abschied vom Nationalstaat. Staat und Gesellschaft im Globalen Zeitalter, Frankfurt a.M.
- Almond, Gabriel A.* 1989: Review Article: The International-National Connection, in: *British Journal of Political Science* 19: 2, 237-259.
- Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit* 1996: Grenzen der Globalisierung. Ökologie, Ökonomie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster.
- Amin, Ash/Thrift, Nigel* (Hrsg.) 1994: *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford.
- Atkinson, Michael M./Coleman, William D.* 1989: Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Democracies, in: *British Journal of Political Science* 19: 1, 47-67.
- Beck, Ulrich* 1997: Was ist Globalisierung?, Frankfurt a.M.
- Beck, Ulrich* (Hrsg.) 1998a: *Politik der Globalisierung*, Frankfurt a.M.
- Beck, Ulrich* 1998b: Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich? – Eine Einleitung, in: Beck 1998a, 7-66.

- Beck, Ulrich (Hrsg.) 1998c: Perspektiven der Weltgesellschaft, Frankfurt a.M.
- Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 1999: Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, Baden-Baden.
- Benz, Arthur 1994: Die kooperative Verwaltung, Baden-Baden.
- Benz, Arthur 1998: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle - Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift 39: 3, 558-589.
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard 1992: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a.M.
- Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.) 1997: Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz, Baden-Baden.
- Berger, Suzanne/Dore, Ronald (Hrsg.) 1996: National Diversity and Global Capitalism, Ithaca, N.Y.
- Bernauer, Thomas 2000: Staaten im Weltmarkt. Zur Handlungsfähigkeit von Staaten trotz wirtschaftlicher Globalisierung, Opladen.
- Boli, John/Thomas, George M. 1999: INGOs and the Organization of World Culture, in: Boli, John/Thomas, George M. (Hrsg.): Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations Since 1875, Stanford, Cal., 13-49.
- Braczyk, Hans-Joachim/Cooke, Philip/Heidenreich, Martin (Hrsg.) 1998: Regional Innovation Systems. The Role of Governances in a Globalized World, London.
- Brock, Lothar/Albert, Mathias 1995: Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2: 2, 259-285.
- Busch, Andreas/Plümper, Thomas (Hrsg.) 1999: Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung, Baden-Baden.
- Checkel, Jeffrey T. 1997: International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide, in: European Journal of International Relations 3: 4, 473-495.
- Cortell, Andrew P./Davis, James W., Jr. 1996: How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms, in: International Studies Quarterly 40: 4, 451-478.
- Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.) 2000: Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change, Ithaca, N.Y.
- Czempel, Ernst-Otto 1979: Amerikanische Außenpolitik, Stuttgart.
- Czempel, Ernst-Otto 1981: Internationale Politik, Paderborn.
- Czempel, Ernst-Otto/Rosenau, James (Hrsg.) 1992: Governance Without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge.
- Dahl, Robert A. 1994: A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, in: Political Science Quarterly 109: 1, 23-34.
- Dose, Nicolai 1997: Die verhandelnde Verwaltung, Baden-Baden.
- Drucker, Peter F. 1997: The Global Economy and the Nation-State, in: Foreign Affairs 76: 5, 159-171.
- Efinger, Manfred/Rittberger, Volker/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael 1990: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen (PVS-Sonderheft 21), Opladen, 263-285.
- Elkins, David J. 1995: Beyond Sovereignty. Territory and Political Economy in the Twenty-first Century, Toronto.
- Ellwein, Thomas 1992: Staatlichkeit im Wandel. Das Staatsmodell des 19. Jahrhunderts als Verständnisbarriere, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Staat und Demokratie in Europa, Opladen, 47-69.

- Esser, Josef 1999: Der kooperative Nationalstaat im Zeitalter der »Globalisierung«, in: Döring, Dieter (Hrsg.): Sozialstaat in der Globalisierung, Frankfurt a.M., 117-144.
- Esser, Josef/Fach, Wolfgang/Väth, Werner 1983: Krisenregulierung. Zur politischen Durchsetzung ökonomischer Zwänge, Frankfurt a.M.
- Evans, Peter 1997: The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization, in: World Politics 50: 1, 62-87.
- Evans, Peter B./Jacobson, Harold K./Putnam, Robert D. (Hrsg.) 1993: Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics, Berkeley, Cal.
- Evans, Peter B./Skocpol, Theda/Rueschmeyer, Dietrich (Hrsg.) 1985: Bringing the State Back In, Cambridge.
- Florini, Ann (Hrsg.) i.E.: Transnational Civil Society, Washington, D.C.
- Forrester, Viviane 1997: Der Terror der Ökonomie, Wien.
- Forsthoff, Ernst 1971: Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, München.
- Garrett, Geoffrey 1998: Partisan Politics in the Global Economy, Cambridge.
- Garrett, Geoffrey/Lange, Peter 1991: Political Responses to Interdependence: What's Left for the Left?, in: International Organization 45: 4, 539-564.
- Giddens, Anthony 1999: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt a.M.
- Gill, Stephen 1995: Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neoliberalism, in: Millennium - Journal of International Studies 24: 3, 399-423.
- Gill, Stephen/Law, David 1993: Global Hegemony and the Structural Power of Capital, in: Gill, Stephen (Hrsg.): Gramsci, Historical Materialism, and International Relations, Cambridge, 93-124.
- Gilpin, Robert 1981: War and Change in World Politics, New York.
- Gourevitch, Peter 1978: The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics, in: International Organization 32: 4, 881-912.
- Gourevitch, Peter 1986: Politics in Hard Times, Ithaca, N.Y.
- Grande, Edgar 1995: Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a.M., 327-368.
- Grande, Edgar 1996: The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making: the Case of the European Union, in: Journal of European Public Policy 3: 3, 318-338.
- Grande, Edgar 1999: Die Aufhebung des Nationalstaats. Perspektiven des Regierens in Europa, in: Fricke, Werner (Hrsg.): Jahrbuch Arbeit und Technik 1999 + 2000, Bonn, 378-391.
- Grande, Edgar/Häusler, Jürgen 1994: Industrieforschung und Forschungspolitik. Staatliche Steuerungspotentiale in der Informationstechnik, Frankfurt a.M.
- Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.) 2000: Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden.
- Greider, William 1998: Endstation Globalisierung. Der Kapitalismus frißt seine Kinder, München.
- Greven, Michael/Pauly, Louis W. (Hrsg.) 2000: Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order, Lanham, Md.
- Gruppe von Lissabon 1997: Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung und die Zukunft der Menschheit, München.
- Haas, Peter M. (Hrsg.) 1992: Knowledge, Power and International Policy Coordination (International Organization 46: 1), Columbia, S.C.
- Habermas, Jürgen 1996: Der europäische Nationalstaat - Zu Vergangenheit und Zukunft von Souveränität und Staatsbürgergesellschaft, in: Ders.: Die Einbeziehung des Anderen, Frankfurt a.M., 128-153.

- Habermas, Jürgen* 1998: Die postnationale Konstellation, Frankfurt a.M.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C. R.* 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: *Political Studies* 44: 5, 952-973.
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker* 1997: *Theories of International Regimes*, Cambridge.
- Held, David* 1991: Democracy, the Nation-State and the Global System, in: Ders. (Hrsg.): *Political Theory Today*, Stanford, Cal., 197-235.
- Held, David/McGrew, Anthony/Goldblatt, David/Perraton, Jonathan* 1999: *Global Transformations. Politics, Economics, and Culture*, Stanford, Cal.
- Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich* (Hrsg.) 1977/1979: *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, 2 Bände, Stuttgart.
- Héritier, Adrienne/Knill, Christoph/Mingers, Susanne* 1994: *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa*, Opladen.
- Hirsch, Joachim* 1980: *Der Sicherheitsstaat. Das »Modell Deutschland«, seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen*, Frankfurt a.M.
- Hirsch, Joachim* 1995: *Der nationale Wettbewerbsstaat*, Berlin.
- Hirsch, Joachim* 1999: Was heißt eigentlich »Globalisierung«? Überlegungen zur »neuen Weltordnung« anlässlich des Kosovo-Kriegs, in: *Das Argument* 232, 691-699.
- Ingebritsen, Christine* 1998: *The Nordic States and European Unity*, Ithaca, N.Y.
- Jachtenfuchs, Markus* 1997: Die Europäische Union - ein Gebilde sui generis?, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): *Projekt Europa im Übergang?*, Baden-Baden, 15-35.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.) 1996: *Europäische Integration*, Opladen.
- Jessop, Bob* 1999: Globalisierung und Nationalstaat. Imperialismus und Staat bei Nicos Poulantzas - 20 Jahre später, in: *Prokla* 29: 3, 469-495.
- Katzenstein, Peter J.* 1978: Conclusion: Domestic Structures and Strategies in Foreign Economic Policy, in: Ders. (Hrsg.): *Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, Wisc., 295-336.
- Katzenstein, Peter J.* 1984: *Corporatism and Change*, Ithaca, N.Y.
- Katzenstein, Peter J.* 1985: *Small States in World Markets*, Ithaca, N.Y.
- Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A.* (Hrsg.) 1999: *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Oxford.
- Keck, Margret/Sikkink, Kathryn* 1998: *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, N.Y.
- Keohane, Robert O.* 1989: *International Institutions and State Power*, Boulder, Colo.
- Keohane, Robert O./Milner, Helen* (Hrsg.) 1996: *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S., Jr.* (Hrsg.) 1971: *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Mass.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S., Jr.* 1977: *Power and Interdependence*, Boston, Mass.
- Kitschelt, Herbert/Lange, Peter/Marks, Gary/Stephens, John D.* (Hrsg.) 1999: *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge.
- Koch, Claus* 1995: *Die Gier des Marktes. Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft*, München.
- Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.) 1989: *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden.
- Kohler-Koch, Beate* 1990: Interdependenz, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Theorien der internationalen Beziehungen (PVS-Sonderheft 21)*, Opladen, 110-129.
- Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.) 1998: *Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft 29)*, Opladen.

- Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer* (Hrsg.) 1999: *The Transformation of Governance in Europe*, London.
- Krasner, Stephen D.* (Hrsg.) 1983: *International Regimes*, Ithaca, N.Y.
- Krasner, Stephen D.* 1999: *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton, N.J.
- Krell, Gert* 1976: *Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle. Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um SALT in den USA 1969-1975*, Frankfurt a.M.
- Krüger, Herbert* 1966: *Allgemeine Staatslehre*. 2. Auflage, Stuttgart.
- Lehmbruch, Gerhard* 1987: *Administrative Interessenvermittlung*, in: Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Verwaltung und ihre Umwelt*, Opladen, 11-43.
- Lehmbruch, Gerhard* 1998: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 2., erweiterte Auflage, Stuttgart.
- Lehmbruch, Gerhard/Döhler, Marian/Grande, Edgar/Singer, Otto* 1988: *Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischer Strategiewechsel im internationalen Vergleich*, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): *Staatstätigkeit (PVS-Sonderheft 19)*, Opladen, 251-283.
- Luhmann, Niklas* 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München.
- Mann, Michael* 1997: *Hat die Globalisierung den Siegeszug des Nationalstaats beendet*, in: *Prokla* 27: 1, 113-141.
- March, James G./Olsen, Johan P.* 1998: *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, in: *International Organization* 52: 4, 943-969.
- Marks, Gary/Hooghe, Lisbet/Blank, Kermit* 1996: *European Integration and the State*, in: *Journal of Common Market Studies* 34: 3, 341-378.
- Martin, Hans-Peter/Schumann, Harald* 1996: *Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*, Hamburg.
- Mayntz, Renate* 1987: *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma*, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 1, Baden-Baden, 89-110.
- Mayntz, Renate* 1996: *Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie*, in: Beyme, Klaus von/Offe, Claus (Hrsg.): *Politische Theorien in der Ära der Transformation (PVS-Sonderheft 26)*, Opladen, 148-168.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.) 1995: *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M.
- Meyer, John W./Boli, John/Thomas, George M./Ramirez, Francisco O.* 1997: *World Society and the Nation-State*, in: *American Journal of Sociology* 103: 1, 144-181.
- Milner, Helen V.* 1998: *Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics*, in: *International Organization* 52: 4, 759-786.
- Moravcsik, Andrew* 1993: *Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in: *Journal of Common Market Studies* 31: 4, 473-524.
- Moravcsik, Andrew* 1997: *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, in: *International Organization* 51: 4, 513-553.
- Moravcsik, Andrew* 1998: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*, Ithaca, N.Y.
- Müller, Harald* 1989: *Vom Öl embargo zum National Energy Act. Amerikanische Energiepolitik zwischen gesellschaftlichen Interessen und Weltmachtanspruch, 1973-1978*, Frankfurt a.M.
- Müller, Harald* 1993: *Die Chance der Kooperation*, Darmstadt.
- Müller, Harald/Risse-Kappen, Thomas* 1990: *Internationale Umwelt, gesellschaftliches Umfeld und außenpolitischer Prozeß in liberaldemokratischen Industrienationen*, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Theorien der internationalen Beziehungen (PVS-Sonderheft 21)*, Opladen, 376-400.

- Narr, Wolf-Dieter/Schubert, Alexander 1994: Weltökonomie. Die Misere der Politik, Frankfurt a.M.
- Neyer, Jürgen/Wolf, Dieter 1996: Zusammenfügen was zusammengehört! Zur Notwendigkeit eines Brückenschlages zwischen alten und neuen Fragestellungen der Integrationsforschung, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3: 2, 399-423.
- Nordlinger, Eric A. 1981: On the Autonomy of the Democratic State, Cambridge, Mass.
- Nürnberg, Christian 1999: Die Machtwirtschaft. Ist die Demokratie noch zu retten?, München.
- Putnam, Robert 1988: Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games, in: International Organization 42: 2, 427-460.
- Reinicke, Wolfgang H. 1998: Global Public Policy. Governing without Government?, Washington, D.C.
- Richardson, Jeremy J. 1994: EU Water Policy: Uncertain Agendas, Shifting Networks and Complex Coalitions, in: Environmental Politics 3: 2, 139-167.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn (Hrsg.) 1999: The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change, Cambridge.
- Risse-Kappen, Thomas (Hrsg.) 1995: Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions, Cambridge.
- Rittberger, Volker (Hrsg.) 1993a: Regime Theory and International Relations, Oxford.
- Rittberger, Volker 1993b: Research on International Regimes in Germany: The Adaptive Internalization of an American Social Science Concept, in: Rittberger 1993a, 3-22.
- Ritter, Ernst-Hasso 1978: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft, in: Archiv des Öffentlichen Rechts 104, 389-413.
- Ronge, Volker/Schmiege, Günter 1973: Restriktionen politischer Planung, Frankfurt a.M.
- Ruggie, John G. 1975: International Responses to Technology, in: International Organization 29: 3, 557-584.
- Ruggie, John G. 1983: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: Krasner, Stephen D. (Hrsg.): International Regimes, Ithaca, N.Y., 195-231.
- Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26: 3, 323-356.
- Scharpf, Fritz W. 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das »Modell Deutschland« im Vergleich, Frankfurt a.M.
- Scharpf, Fritz W. 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 32: 4, 621-634.
- Scharpf, Fritz W. 1993: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen, 25-50.
- Scharpf, Fritz W. 1997: Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder, Colo.
- Scharpf, Fritz W. 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a.M.
- Scharpf, Fritz W. 2000: The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options, in: Journal of European Public Policy 7: 2, 190-228.
- Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien i.E.: Welfare and Work in the Open Economy. Vol. 1: From Vulnerability to Competitiveness in Comparative Perspective. Vol. 2: Diverse Responses to Common Challenges in Twelve Countries, Oxford.
- Scherrer, Christoph 2000: Global Governance: Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus, in: Prokla 30: 1, 13-38.
- Schirm, Stefan A. 1999: Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation - in Europa und den Amerikas, Baden-Baden.

- Schmid, Günther* 1997: Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland, in: *Leviathan* 25: 3, 302-337.
- Schmidt, Klaus-Dieter* 1999: Auf dem Weg zum Minimalstaat? Nationale Wirtschaftsordnungen im Wettbewerb, in: *Bürger im Staat* 49: 4, 212-216.
- Schmitter, Philippe C./Grote, Jürgen R.* 1997: *The Corporatist Sisyphus: Past, Present, and Future* (European University Institute Working Papers 97/4), Florence.
- Seeleib-Kaiser, Martin* 1999: Wohlfahrtssysteme unter Bedingungen der Globalisierung: Divergenz, Konvergenz oder divergente Konvergenz, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 45: 1, 3-23.
- Stopford, John/Strange, Susan* 1991: *Rival States, Rival Firms. Competition for World Market Shares*, Cambridge.
- Strange, Susan* 1996: *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge.
- Streeck, Wolfgang* 1998: Industrielle Beziehungen in einer globalisierten Wirtschaft, in: Beck 1998a, 169-202.
- van der Pijl, Kees* 1999: *Transnational Classes and International Relations*, London.
- van Waarden, Frans* 1992: Dimensions and Types of Policy Networks, in: *European Journal of Political Research* 21: 1, 29-52.
- Visser, Jelle/Hemerijk, Anton* 1998: Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaats und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden, Frankfurt a.M.
- Voigt, Rüdiger* (Hrsg.) 1995: *Der kooperative Staat*, Baden-Baden.
- Waltz, Kenneth* 1979: *Theory of International Politics*, Reading, Mass.
- Weiss, Linda* 1998: *The Myth of the Powerless State. Governing the Economy in a Global Era*, Cambridge.
- Willke, Helmut* 1992: *Die Ironie des Staates*, Frankfurt a.M.
- Zangl, Bernhard* 1999: Interessen auf zwei Ebenen. Internationale Regime in der Agrarhandels-, Währungs- und Walfangpolitik, Baden-Baden.
- Zürn, Michael* 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt a.M.