

# *Beneficial constraints* bei offenen Grenzen

Fritz W. Scharpf

Hegels Eule der Minerva beginnt ihren Flug erst in der Abendröte – und auch die volle theoretische Bedeutung mancher Analysen erschließt sich erst dann, wenn die realen Bedingungen, auf die sie sich bezogen, schon im Entschwinden sind. Zu diesen gehört Wolfgang Streecks Anfang der neunziger Jahre verfasster Essay über *Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism* (Streeck 1997a; ähnlich schon Streeck 1991). Wie man heute sehen kann, bot dieser Text weit mehr als die Anwendung des Durkheim'schen Ansatzes zur Erklärung des ökonomischen Erfolgs des »deutschen Kapitalismus« (Streeck 1997b, 1999) und anderer »koordinierter Marktwirtschaften« (Hall/Soskice 2001). Er präsentierte vielmehr ein eigenständiges, potenziell generalisierbares Modell der Wechselbeziehung zwischen ökonomischer Effizienz und politisch gestalteten Institutionen. Im Folgenden will ich zunächst – und unter Verzicht auf viele andere Einsichten dieses gedankenreichen Aufsatzes – die Logik des Modells abstrakter spezifizieren, als dies der theorieskeptische Autor für nützlich hielt, um dann auf der gleichen Abstraktionsebene die Änderungen zu bezeichnen, die seine empirische Geltung in den Ländern des koordinierten Kapitalismus heute einschränken, und Optionen zu prüfen, die auch unter den veränderten Bedingungen die Institutionalisierung von *beneficial constraints* ermöglichen könnten.

## 1 Die Effizienz institutioneller Beschränkungen

Die zentrale Stoßrichtung des Aufsatzes richtet sich gegen die im Paradigma der liberalen Ökonomie fundamentale Unterstellung eines durchweg positiven Zusammenhangs zwischen der individuellen Entscheidungsfreiheit der Marktteilnehmer und gesamtwirtschaftlicher Effizienz. Dabei geht es, wie zugleich klar gemacht wird, nicht um die auch von Ökonomen konzedierte Randprobleme des liberalen Paradigmas – Wirtschaftsförderung, Umverteilung oder Korrekturen des Marktversagens. Die ökonomische Effizienz wird auch gesteigert

durch sanktionierte Beschränkungen der individuell-rationalen Handlungsoptionen von Wirtschaftssubjekten, gerade wenn diese nicht die Verbesserung der ökonomischen Performanz zum Ziel haben, sondern andere, gesellschaftlich definierte Werte schützen sollen. Die Begründung dieser These kann in zwei Schritten rekonstruiert werden.

Der erste basiert auf einem Umkehrschluss: Wenn gezeigt werden kann, dass die völlig unbeschränkte Verfolgung individuell-rationaler Interessen auch ökonomisch ineffizient wäre, dann folgt daraus, dass exogen auferlegte Beschränkungen die Effizienz fördern *können*. Selbst wenn man, um die These weiter zu radikalisieren, »Effizienz« nicht gesamtgesellschaftlich oder auch nur volkswirtschaftlich, sondern betriebswirtschaftlich interpretiert, gilt sie doch für alle Konstellationen einer »prekären Kooperation« – Konstellationen also, in denen zwar alle Beteiligten durch koordiniertes Handeln gewinnen könnten, aber der Erfolg nicht erreicht werden kann, wenn die Partner sich nicht einigen können oder sich nicht an die erzielte Vereinbarung halten. Streeck verweist dafür insbesondere auf die mögliche »Zeitinkonsistenz« individuell-rationaler Präferenzen – wenn also die kurzfristigen den langfristigen Interessen eines Beteiligten widersprechen (Elster 1979). Aber selbstverständlich ist dies nicht die einzige Situation, in der das Gefangenendilemma ökonomisch vorteilhafte Transaktionen zwischen egoistisch-rationalen Akteuren scheitern oder aus antizipierender Vorsicht gar nicht zustande kommen lässt. Überdies genügen schon Verteilungskonflikte in asymmetrischen Koordinationsspielen (und in symmetrischen Konstellationen vom Typ des Versicherungsspiels sogar bloße Zweifel an der Rationalität des Partners), um wechselseitig vorteilhafte Koordination, Austauschbeziehungen oder Kooperation scheitern zu lassen (Scharpf 1997, Kapitel 4).

In all diesen Fällen, so viel werden auch aufgeklärte Ökonomen zugeben (Williamson 1985; Frey 1992), könnten geeignete und bindende institutionelle Regeln nicht nur die kollektive Wohlfahrt, sondern auch das individuelle Wohlergehen der Beteiligten steigern. Zwar würden Ökonomen dabei in erster Linie auf die *Evolution* wohlfahrtssteigernder Regeln und kooperativer Gleichgewichtslösungen setzen (Schotter 1981; Axelrod 1984; Zouboulakis 2005). Aber die spieltheoretische Analyse hat gezeigt, dass evolutionär etablierte Gleichgewichte keineswegs wohlfahrtssteigernd sein müssen (Scharpf/Mohr 1994). Unter den Bedingungen eines Gefangenendilemmas wäre die stabile Kooperation zwischen rationalen Egoisten überdies nicht nur auf den »langen Schatten der Zukunft« angewiesen, sondern – sofern sie nicht auf Dyaden oder sehr kleine Netzwerke beschränkt ist – auch auf sehr elaborierte (und deshalb evolutionär unwahrscheinliche) institutionelle Arrangements (Ostrom 1990). Mit anderen Worten: Streeck hat gute Gründe der analytischen Theorie für sich, wenn er im Blick auf die politische Ökonomie moderner Gesellschaften in erster Linie auf

sanktionsbewehrte staatliche Regelungen setzt, die in der Lage sind, die individuelle Handlungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte wirksam zu beschränken.

Aber damit wäre doch nur gesagt, dass bindende Regeln ökonomisch effizient sein *können* – nicht, dass dies immer oder wenigstens meistens der Fall sein *müsste*. Gleich weit entfernt vom *Benevolent-Dictatorship*-Optimismus der *Public-Finance*-Literatur wie vom *Predatory-Government*-Pessimismus der *Public-Choice*-Literatur verzichtet Streeck im zweiten Schritt seiner Argumentation von vornherein auf den Versuch, die ökonomische Benefizienz staatlicher Interventionen gegenüber den gängigen Theoremen des Staatsversagens – *political business cycle*, *rent seeking*, usw. – behaupten zu wollen. Staatlich gesetzte Regeln müssen nicht – ja angesichts unübersichtlicher und rasch wechselnder Verhältnisse und der *bounded rationality* aller Akteure könnten sie nicht einmal – die Bedingungen wirtschaftlichen Handelns optimieren. Ihr mit guten Gründen vertretbarer Anspruch ist normativ (Elster 1987), und ihr Geltungsgrund liegt im demokratischen Konsens der Gesellschaft, nicht in der Rationalität ökonomischer Kalküle. Deshalb kann es durchaus politisch legitimierte und rechtlich bindende Regeln geben, welche die Effizienz der Ökonomie vermindern.

Aber dies ist nicht der Normalfall, weil – und dies ist der springende Punkt in Streecks theoretischem Argument – die tatsächliche Ordnung der Wirtschaft nicht durch die formellen Regeln selbst, sondern erst durch die Reaktion egoistisch-rationaler Wirtschaftssubjekte auf diese Regeln bestimmt wird. Diese aber können sich auf gegebene Regeln einrichten; sie werden lernen, damit umzugehen; und indem sie dies tun, werden sie gerade von der durch den festen institutionellen Rahmen vermittelten Vorhersehbarkeit des Verhaltens ihrer Partner profitieren. Mit anderen Worten: Für die Wirtschaft kommt es in erster Linie darauf an, dass es überhaupt Regeln gibt, die wechselseitige Verlässlichkeit schaffen. Was deren Inhalt angeht, kann sich die Politik ohne allzu große Rücksicht auf die Ökonomie an normativen Kriterien und Gemeinwohlkonzepten orientieren. Für die ökonomische Optimierung wird dann die wechselseitige Anpassung lernfähiger Wirtschaftssubjekte sorgen, auf die Streeck jedenfalls hier fast so fest zu vertrauen scheint wie die liberale Ökonomie auf die »unsichtbare Hand« des Marktes.

Im Ergebnis werden sich deshalb die Institutionen der koordinierten Marktwirtschaften in Deutschland, Japan oder Schweden erheblich voneinander unterscheiden. Aber sofern deren Regelungen nicht so belastend und beschränkend sind, dass sie die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte ersticken, sollte ihre ökonomische Leistungsfähigkeit eher über als unter der der »liberalen Marktwirtschaften« liegen. Zumindest besteht kein Grund für die generalisierende Annahme, dass normativ anspruchsvolle Regelungen der Arbeitsbeziehungen und sozialstaatliche Regimes mit einem Verzicht auf ökonomische Effizienz bezahlt werden müssten.

## 2 Die konstitutive Bedeutung kontrollierter Grenzen

So weit die versuchte Rekonstruktion eines Modells, das die Durkheim'sche Soziologie normativ integrierter Gesellschaften auf der Makroebene mit einem Modell ökonomisch-rationaler Anpassungsreaktionen und kreativer Lernprozesse auf der Mikroebene verbindet. Aber wenn dieses Modell noch in den frühen neunziger Jahren als empirisch zutreffende Erklärung des relativen Erfolgs koordinierter Marktwirtschaften gewertet werden konnte, so schien seine empirische Plausibilität schon kurz danach rapide zu schwinden. Japan, Deutschland, Schweden und andere »koordinierte Marktwirtschaften« stagnierten oder steckten in tiefen Krisen, während die USA, Großbritannien und andere »liberale Marktwirtschaften« sie mit hohen Wachstumsraten überflügelten. Die *Varieties-of-Capitalism*-Literatur reagierte auf diese Entwicklung in erster Linie mit einer sektoralen Differenzierung des Ansatzes, der nun die spezifischen komparativen Vorteile spezifischer Institutionen für jeweils spezifische Märkte zu identifizieren suchte. Streeck hat sich, soweit ich sehe, an dieser komparativ-statischen Suche nach unterschiedlichen, aber jeweils stabilen Gleichgewichtslösungen nicht beteiligt, sondern sein eigenes Forschungsprogramm auf die detaillierte Erfassung, historische Rekonstruktion und Erklärung der beobachtbaren Veränderungen insbesondere des deutschen und japanischen Kapitalismus konzentriert.

Hier geht es nicht darum, den eindrucksvollen Ertrag dieses höchst erfolgreichen Forschungsprogramms zu bestätigen, aus dem nicht nur zahlreiche empirische Untersuchungen, sondern auch erhellende Vergleiche und überzeugende Erklärungen im Paradigma des historischen Institutionalismus hervorgegangen sind (zum Beispiel Streeck/Yamamura 2001; Yamamura/Streeck 2003; Streeck/Höpner 2003; Streeck/Thelen 2005). Aber die Stärke dieser Erklärungen liegt in der differenzierenden Rekonstruktion und Klassifikation historischer Verlaufsmuster, während der radikal vereinfachende und abstrahierende theoretische Zugriff des *Beneficial-Constraints-Essays* in den auf die Phase des Niedergangs der koordinierten Marktwirtschaften bezogenen Arbeiten nicht mehr zu erkennen ist. Der Grund liegt vermutlich in der ontologischen Überzeugung des Autors von der unaufhebbaren Kontingenz sozialer Prozesse und seiner geradezu Hayek'schen Skepsis hinsichtlich der Erklärungskraft generalisierender Theorien. Aber Streeck würde kaum so viel Mühe auf die Kritik des neoliberalen Modells verwenden, wenn er nicht zumindest von der pragmatischen Bedeutung abstrakter und vereinfachender Erklärungsmuster für die Orientierung der Forschung und für die Ermöglichung sinnhaften sozialen und politischen Handelns überzeugt wäre.

Die *beneficial constraints* haben dieses Modell auf dem eigenen ökonomischen Feld herausgefordert. Wenn aber nun die bis zum Beginn der neunziger Jahre

beobachtbare und mit dem Streeck'schen Gegenmodell erklärte Überlegenheit der koordinierten Marktwirtschaften empirisch nicht mehr zutrifft, dann muss dieses zwar nicht verworfen, aber es sollte doch ergänzt werden. Jedenfalls wäre es nützlich, wenn die zunächst noch nicht spezifizierten und nun offenbar entfallenden zusätzlichen Bedingungen seiner Geltung auf dem gleichen Niveau der modellhaften Abstraktion näher bezeichnet werden könnten.

Streeck hat sich dieser Frage bisher in erster Linie in Beiträgen zur Wirkungsweise der europäischen Integration und deren Folgen für das Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit und für sozialstaatliche Regimes in den Mitgliedstaaten angenähert. Im Kern zeigt er hier auf der Grundlage empirischer Untersuchungen, dass die vom neoliberalen Paradigma geprägte europäische Politik der Marktintegration normative Regimes auf der nationalen Ebene außer Kraft gesetzt hat, während die institutionellen Bedingungen auf der europäischen Ebene eine gleichwertige Rekonstruktion solcher Regimes weder durch politische Entscheidung noch auf dem Wege »korporatistischer« Kollektivverhandlungen erlauben (Streeck 1995, 1996, 1999). Die gleiche Entwicklung hat Maurizio Ferrera jetzt in seiner Arbeit über *Boundaries of Welfare* (2005) als Grenzverlust interpretiert. Unter Rückgriff auf die Diskussion zwischen Stein Rokkan und Albert Hirschman in den frühen siebziger Jahren (Hirschman 1970; Rokkan 1973a, 1973b) postuliert er einen theoretischen Zusammenhang zwischen der Ausbildung effektiver Systemgrenzen und der Chance anspruchsvoller sozialer Strukturierung.<sup>1</sup> Im Hauptteil der Arbeit zeigt er dann im Detail, wie der Abbau nationaler Grenzen das einmal erreichte Niveau sozialstaatlich-solidarischer Institutionen in den Mitgliedstaaten der Union prekär werden lässt.

Dieses Argument kann auch auf die *beneficial constraints* wirtschaftlichen Handelns angewandt werden. Die Wirksamkeit des von Streeck identifizierten Mechanismus der wechselseitigen Anpassung hängt davon ab, dass die jeweils institutionalisierten Regeln für alle in unmittelbarem Wettbewerb miteinander stehenden Akteure verbindlich sind. Dies setzt wirksame Grenzen des jeweiligen Regimes voraus, die die Abwanderung von Wettbewerbern aus dem Regime und den Zugang fremder Wettbewerber zum eigenen Markt durch hohe Exit- und Entry-Kosten erschweren.<sup>2</sup>

Aus der Sicht individuell-rationaler Wirtschaftssubjekte sind die innerhalb der Grenze geltenden Regelungen in unterschiedlichem Maße mit Nutzen und Kosten verbunden; zugleich verursachen die Abwanderung und der Zugang zu einem anderen Regime Exit- und Entry-Kosten in unterschiedlicher Höhe; und

1 Die auf Rokkans historische Arbeiten zur Staats- und Nationenbildung in Europa gestützte Einsicht lässt sich auch systemtheoretisch begründen (vgl. Luhmann 1984: 51ff.).

2 Der Begriff der »Grenze« bezieht sich also nicht *per se* auf Staatsgrenzen, sondern auf den Geltungsbereich wirksam sanktionierter Regeln.

das nach Überwindung der Grenzen zugängliche andere Regime lässt wiederum Kosten und Nutzen in unterschiedlicher Höhe erwarten. Auch belastende Regelungen können also durchgesetzt werden, wenn die negative Kosten-Nutzenbilanz durch noch höhere Exit-Kosten oder eine noch geringere Attraktivität der Optionen jenseits der Grenze ausgeglichen wird.

Bei Streecks *beneficial constraints* handelt es sich nun definitionsgemäß um Regelungen, die Verhaltensweisen vorschreiben, die nicht von allen Adressaten aufgrund eigener Nutzen-Kosten-Kalküle freiwillig gewählt worden wären. Der Grund kann in einer Differenz zwischen kurzfristigen und langfristigen Eigeninteressen liegen oder in der für das Gefangenendilemma charakteristischen Diskrepanz zwischen individueller und kollektiver Rationalität. In diesen – von Streeck wie von der *Comparative-Capitalism*-Literatur in erster Linie diskutierten – Konstellationen erweisen sich institutionalisierte Exit-Kosten in der Tat als benefizient, weil sie die Befolgung von Regeln sichern, deren Einhaltung im »wohlverstandenen« Eigeninteresse der Betroffenen liegt. Im Grunde könnten also Lernprozesse ausreichen, um die Regelbefolgung zu stabilisieren, und die institutionalisierten Sanktionen hätten lediglich die Funktion eines die Vergesslichen oder Verführbaren ermahnenden Signals.

Freilich unterstellen diese Argumente *symmetrische* Interessenkonstellationen, die auch in der politischen Ökonomie koordinierter Marktwirtschaften nur selten vorausgesetzt werden können. Viel häufiger sind asymmetrische Verhältnisse, in denen eine Regel der Interessenlage mancher Beteiligten besser entspricht, während andere benachteiligt werden. Das schließt nicht aus, dass (in *Battle-of-the-Sexes*-Konstellationen) auch die Verlierer noch profitieren. Aber je höher die Exit-Kosten, desto stärker können asymmetrische Regeln von den dominanten Interessen durchgesetzt werden – man denke an den Extremfall der »Arisierung« jüdischer Vermögen hinter den geschlossenen Grenzen des »Dritten Reiches«.<sup>3</sup> Dementsprechend asymmetrisch wird dann auch das Interesse an Möglichkeiten der Abwanderung verteilt sein.

### 3 Folgen reduzierter Exit- und Entry-Kosten

Was aber wird aus den *beneficial constraints*, wenn die Exit- oder Entry-Kosten deutlich gesenkt oder deutlich attraktivere Regimes zugänglich werden – wenn

<sup>3</sup> Bei hohen Exit-Kosten ist der benefiziente Charakter politisch durchgesetzter Regelungen also keineswegs generell zu unterstellen (was Streeck ja auch nicht tut), sondern ist in hohem Maße abhängig von der Verteilung politischer Einflusschancen (also von Hirschmans »voice«) bei Formulierung der jeweiligen Regelungen.

also Transport- und Kommunikationskosten sinken, die Berliner Mauer fällt, Zollschranken und Kapitalverkehrsbeschränkungen abgeschafft werden, das Prinzip der »wechselseitigen Anerkennung« durchgesetzt, der Binnenmarkt um Niedrigkosten- und Niedrigsteuerränder erweitert und die Währungsunion eingeführt wird, und wenn die im Nationalstaat bisher geltenden Wettbewerbsbeschränkungen aufgehoben werden? Zu erwarten sind sowohl Auswirkungen auf die Effizienz bestehender Regimes als auch erhebliche Verteilungseffekte.

Generell muss im Streeck'schen Modell die effizienzsteigernde Wirkung bestehender Regelungen leiden, wenn es den Adressaten leicht gemacht wird, sich deren Geltung (und damit der Notwendigkeit, zu lernen) zu entziehen. Umgekehrt kann der freie Marktzugang nicht regelgebundener Wettbewerber eine »Inländer-Diskriminierung« zur Folge haben, welche die potenziellen Vorteile des Lernens für die weiterhin Regelgebundenen und damit deren Lernbereitschaft reduziert. Unter den Bedingungen hoher Interdependenz, wenn also der Nutzen der einen auch vom Verhalten der anderen abhängig ist, kann die erleichterte Abwanderung überdies Kettenreaktionen auslösen, die das Regime insgesamt zerstören. Ein Beispiel ist die überraschend schnelle Auflösung der ostdeutschen Polikliniken, die nach der deutschen Vereinigung rechtlich weiter zulässig, aber eben nicht mehr ausschließlich vorgeschrieben waren. Sobald einige der Ärzte von der neuen Niederlassungsfreiheit Gebrauch machten, fürchteten die anderen, die in ihrer Mehrheit lieber geblieben wären, die institutionelle Erosion und versuchten deshalb ebenfalls, sich noch vor Toresschluss in eine Privatpraxis zu retten (Schimank/Wasem 1995). Aber auch ohne eine derart eskalierende »Eigendynamik« des Verfalls (Mayntz/Nedelmann 1987) kann die Abwanderung von Einwohnern, Mitgliedern, Kunden oder Zulieferern das Überleben vorhandener Einrichtungen, Organisationen oder Produktionsnetzen infrage stellen.

#### *Verteilungseffekte*

Die Verteilungseffekte sinkender Exit-Kosten begünstigen zunächst jene Interessen, die zuvor in einem asymmetrischen Regime benachteiligt waren. Zugleich entstehen aber neue Asymmetrien zwischen denen, die nun attraktivere Optionen jenseits der Grenze nutzen könnten, und anderen, die dazu nicht in der Lage wären. Konkret geht es dabei in erster Linie um die Relation zwischen den Ansprüchen des Staates, der Arbeitnehmer, der Sparer und der Verbraucher an das Wirtschaftsprodukt. Durch den Abbau der Grenzen haben zunächst die Kapitalbesitzer und die Verbraucher neue Exit-Optionen gewonnen. Die einen können nun auf das weltweite Angebot von rentablen Finanz- und Realanlagen zugreifen, und die anderen auf das weltweite Angebot von Industrie- und Agrar-

produkten. Bei den Dienstleistungen spielen zwar grenzüberschreitende Angebote noch eine geringere Rolle, aber auch hier haben die globale Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik und die Beseitigung nationaler Wettbewerbsbeschränkungen durch die Europäische Union den Unternehmen<sup>4</sup> und Verbrauchern neue Optionen eröffnet.

Am deutlichsten sind die Verteilungsgewinne der Kapitalbesitzer: In dem Maße, wie der Wegfall der Kapitalverkehrskontrollen und die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes es ihnen ermöglicht, unter den miteinander konkurrierenden nationalen Steuerregimes das jeweils am wenigsten belastende zu wählen, erodiert die Steuerbasis in den Hochsteuerländern. In Reaktion darauf sinken die Steuern auf Kapitalerträge, während die Abgabenlast der Arbeitnehmer und Verbraucher zunimmt. Zugleich steigen die Ansprüche gegen die Unternehmen: In der von Streeck (1997b) beschriebenen Vergangenheit des deutschen Kapitalismus waren Investitionen durch »geduldiges Kapital« und langfristige Kredite der Banken finanziert worden, die dafür ihrerseits auf die minimal verzinsten Sparbucheinlagen der kleinen Leute zurückgreifen konnten. Nun aber muss das Management unter dem Damoklesschwert der feindlichen Übernahme sich an den international definierten Gewinnerwartungen der Investmentbanken und Hedgefonds messen lassen. Es wäre jedoch falsch, diese Änderungen primär klassentheoretisch zu interpretieren – schließlich handelt es sich dabei oft genug um Fonds, die die Altersversorgung amerikanischer, britischer oder niederländischer Arbeitnehmer zu sichern haben, und auch die früher bescheidenen deutschen Sparer sind inzwischen zu Auftraggebern renditemaximierender »Heuschrecken« mutiert.

Obwohl der Abbau wirtschaftlicher Grenzen von der ökonomischen Theorie wie von der Politik in erster Linie mit erwartbaren Vorteilen der Verbraucher legitimiert wurde, ist hier die Bilanz weniger eindeutig, weil die Politik auf Verluste bei der Besteuerung von Kapitalerträgen mit höheren Verbrauchsteuern reagiert. Immerhin haben aber die Verbraucher von der Marktöffnung zumindest bei den industriell gefertigten Gütern profitiert – man müsste einmal ausrechnen, welchen Sprung in den deutschen Lebenshaltungskosten es bedeuten würde, wenn die derzeitige Nachfrage nach Kleidung, Schuhen, Haushaltsgeräten, Konsumelektronik und Computern nur noch aus deutscher Fertigung bedient werden dürfte. Mit dem gleichen Argument bekämpft die europäische Politik auch nationale Wettbewerbsbeschränkungen in den Dienstleistungen und der öffentlichen Infrastruktur. In der Telekommunikation und bisher auch im Luftverkehr hat dies dem Verbraucher genützt. Dagegen ist der Nutzen ver-

---

4 Beispielsweise läßt Oxford University Press wissenschaftliche Buchmanuskripte nun in Indien lekturieren.



schärften Wettbewerbs in der Energieversorgung, im Postdienst oder bei Rundfunk und Fernsehen zumindest nicht unumstritten, während bei der Bahn und im öffentlichen Nahverkehr sogar aus der Sicht der Verbraucher die Nachteile überwiegen.

Als Folge des erweiterten und verschärften Wettbewerbs hat sich schließlich auch das Verhältnis zwischen Unternehmen und Verbrauchern verändert. Wo in der Tradition des deutschen Modells die Kunden bereit gewesen waren, für langlebige deutsche Qualitätsprodukte und haltbare Handwerksleistungen den angemessenen Preis zu bezahlen (Streeck 1997b), da sehen die Unternehmen sich nun Konsumenten gegenüber, die sich in ihrer Schnäppchenjagd weder durch patriotische Loyalitäten noch durch Markenloyalitäten hemmen lassen. Kurz, die Unternehmen (sprich, das Management) sind durch die verminderten Exit-Kosten ihrer Kapitalgeber und ihrer Kunden unter starken Druck geraten. Da sie aber mit der Möglichkeit, ohne Gefährdung des Zugangs zum heimischen Markt die Produktion in Niedrigkostenländer zu verlagern, auch selbst neue Exit-Optionen gewonnen haben, können sie den Druck auf den nichtmobilen Staat und ihre wenig mobilen Arbeitnehmer weitergeben.

Daraus folgt auch, dass die Möglichkeit, sozial umverteilende Ziele mit den Mitteln des Unternehmens- und Arbeitsrechts oder von Tarifvereinbarungen zu verfolgen, im Vergleich zu den früheren Bedingungen der koordinierten Marktwirtschaften erheblich eingeschränkt wird. In der Tendenz ist der soziale Ausgleich zur ausschließlichen Aufgabe des Staates geworden, der dabei freilich überdurchschnittliche Belastungen des mobilen Kapitals oder der Unternehmensgewinne vermeiden muss. Entgegen der optimistischen Unterstellung neoliberaler Theoretiker des »Systemwettbewerbs« (Sinn 1993; Vanberg/Kerber 1994) müssen die Unternehmen auch keineswegs bereit sein, den fairen *tax price* zumindest für die von ihnen genutzte Infrastruktur zu entrichten.

Der umverteilende Sozialstaat könnte also heute noch mehr als vor zwei Jahrzehnten nur noch als »Sozialismus in einer Klasse« (Scharpf 1987: 336) konstruiert werden.<sup>5</sup> Seine Finanzierungslast verlagert sich auf die weniger mobilen Steuerquellen – also auf die regressiven Verbrauchsteuern und Sozialabgaben und vielleicht auch auf die progressive Besteuerung der Arbeitseinkommen in der Form einer »dualen Einkommensteuer« (Ganghof 2004). Die Grenze der möglichen sozialen Umverteilung wird dann nicht ökonomisch, sondern politisch bestimmt durch die Überzeugungskraft normativer Diskurse, die den an-

---

<sup>5</sup> Denkbar wäre immerhin eine EU-Steuer auf Unternehmensgewinne und Kapitalerträge, mit deren Aufkommen nationale Systeme der sozialen Mindestsicherung in den ärmeren Mitgliedstaaten subventioniert werden könnten. Aber die institutionellen und politischen Hindernisse, die einer solchen Lösung entgegenstünden, hat Streeck (1995, 1996) auch schon vor einem Jahrzehnt analysiert.

denfalls erwartbaren Steuerwiderstand der hoch belasteten Mittelschichten begrenzen können (Rothstein 1998). Wenn aber die Ausfälle bei der Besteuerung von Kapitalerträgen und Unternehmensgewinnen nicht ausgeglichen werden können, müssen stattdessen die nicht unmittelbar wirtschaftsdienlichen staatlichen Leistungen reduziert werden.

Für die Arbeitnehmer schließlich führt der von den Unternehmen weitergegebene Rendite- und Wettbewerbsdruck zu Lohnverzichten, verschlechterten Arbeitsbedingungen und Massenentlassungen. Zugleich haben sie einen höheren Anteil an der Finanzierungslast des Staates zu tragen. Kurz, den Gewinnen der Sparer und Verbraucher stehen Verluste der Arbeitnehmer und der Bezieher staatlicher Leistungen gegenüber. Aber die meisten Sparer und Verbraucher sind ja auch Arbeitnehmer und sie nutzen die Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge oder sind auf öffentliche Dienste und Sozialtransfers angewiesen. Bei verminderten Arbeits- oder Sozialeinkommen wären auch nur wenige von ihnen in der Lage, die neuen Vorteile für Sparer und Verbraucher zu genießen. Die Verluste in der einen Rolle sind deshalb durch potenzielle Gewinne in den beiden anderen nicht aufzuwiegen.<sup>6</sup> Selbst wenn also, wie von der liberalen Theorie versprochen, die Öffnung der Märkte und die Verschärfung des Wettbewerbs eindeutige Vorteile nicht nur für die Kapitalanleger und Sparer, sondern auch für die Verbraucher erbracht hätte, könnte infolge der Umverteilungseffekte doch die gesellschaftliche Wohlfahrt insgesamt abgenommen haben.

### *Effizienzeffekte*

Ein anderes Ergebnis wäre nur dann plausibel, wenn gerade wegen der Öffnung der Grenzen nicht nur sinkende Produktionskosten, sondern auch eine höhere Wohlfahrtsproduktion hätten erreicht werden können. Aber selbst wenn damit nur das Wirtschaftswachstum gemeint wäre, hat sich dieses Versprechen der liberalen Theorie für die koordinierten Marktwirtschaften in den vergangenen beiden Jahrzehnten keineswegs erfüllt (Ziltener 2004). Der Grund liegt in den Rückwirkungen der Liberalisierung auf das Verhältnis zwischen Kapitalgebern und Unternehmen und zwischen Management und Arbeitnehmern in den koordinierten Marktwirtschaften. Der ökonomische Erfolg des deutschen Modells der »diversifizierten Qualitätsproduktion« hing, wie Streeck (1991, 1992, 1997b) gezeigt hat, einerseits von der hohen Qualifikation der Facharbeiter und Ingenieure und ihrer Bereitschaft ab, die jeweils erforderlichen Änderungen der Produktionsorganisation bereitwillig zu akzeptieren und konstruktiv mitzugestalten.

<sup>6</sup> Das Argument lässt sich nicht auf den öffentlichen Sektor übertragen, wo die Rolle der Kapitalgeber der Allgemeinheit der Steuerzahler und die Rolle der Konsumenten der Allgemeinheit der auf öffentliche Leistungen angewiesenen Einwohner zukommt.

Dem standen auf der anderen Seite nicht nur relativ hohe Löhne, sondern auch hohe Arbeitsplatzsicherheit gegenüber, die ihrerseits abhängig waren von einer die Marktposition sichernden Fähigkeit des Unternehmens zu kontinuierlicher Innovation und von der Bereitschaft der Kapitalgeber, die langfristige Entwicklung des Unternehmens auch über Perioden verminderter Profitabilität hinweg zu gewährleisten.

Eben diese Bereitschaft wird aber infrage gestellt, wenn die Exit-Kosten für die Kapitalgeber drastisch gesenkt werden – wenn also Kapitalverkehrskontrollen aufgehoben, Wechselkursrisiken beseitigt und Ertragssteuern auf den Verkauf von Unternehmensbeteiligungen abgeschafft werden, während gleichzeitig der Steuerwettbewerb und die Deregulierung das internationale Angebot attraktiver Real- und Finanzanlagen ständig erweitern. Wenn dann zugleich das Investmentbanking an Bedeutung gewinnt und feindliche Übernahmen erleichtert werden, dann wird die Finanzierung von Investitionen durch »geduldiges Kapital« von der Regel zur Ausnahme. Dann genügt es nicht mehr, dass im Durchschnitt hohe Gewinne erzielt werden. Stattdessen müssen die einzelnen Produktlinien, die bei isolierter Betrachtung das ambitionierte Renditeziel nicht erreichen, umgehend saniert werden – was kurzfristig nur durch Kostensenkung und Personalabbau erreicht werden kann. Wo das nicht reicht, da muss der Geschäftszweig eben ins kostengünstigere Ausland verlagert, verkauft oder eingestellt werden.

Je leichter den Kapitalgebern die Abwanderung gemacht wird, je mehr das Management unter der Drohung feindlicher Übernahme operiert, und je weniger bei den Übernehmern »Loyalität« im Sinne Hirschmans (1971) erwartet werden kann, desto geringer ist dann die Bereitschaft, auf verminderte Erträge zunächst mit der Investition in Produkt- und Prozessinnovationen und der dafür notwendigen Weiterbildung des Personals zu reagieren (Streeck/Höpner 2003). Dieser Niedergang kann durch betriebliche »Beschäftigungspakte«, in denen die Arbeitnehmer durch Konzessionen bei den Löhnen und Arbeitsbedingungen zur Kostensenkung beitragen, bis zu einem gewissen Grad verlangsamt werden (Rehder 2003). Aber wenn die so erhöhte Rentabilität dennoch unter dem anderswo erreichbaren Niveau bleibt, dann können Zusagen des Managements die Kapitalgeber nicht binden (Höpner 2003). Kurz, das international hoch mobile Kapital fällt als Partner vertrauensbasierter Dauerbeziehungen ebenso aus wie die im Internet nach »Geiz-ist-geil«-Schnäppchen jagenden Kunden.

Das ändert nichts daran, dass die Unternehmen zunächst auch weiterhin von den komparativen Vorteilen des koordinierten Produktionsregimes profitieren – wie sonst hätte die deutsche Industrie ihren Status als »Exportweltmeister« so lange verteidigen können? Aber mit jeder von der Kapitaleseite erzwungenen Aufgabe von Produktlinien, mit jeder Betriebsschließung und mit jeder Produk-

tionsverlagerung in Niedrigkostenländer schrumpft die gesamtwirtschaftliche Basis dieser Leistungsfähigkeit. Auch wenn wegen des steigenden Anteils hochwertiger Investitionsgüter die in Geldeinheiten ausgedrückte Exportbilanz weiterhin positiv ausfällt, haben sich die Beschäftigungsverluste im Industriesektor beschleunigt. Würde statt der Handelsbilanz eine Arbeitsplatzbilanz des internationalen Austauschs aufgestellt, so wäre diese auch für die Industrieländer mit Exportüberschüssen negativ.

#### 4 *Beneficial constraints* bei offenen Grenzen?

Freilich wird die öffentliche Diskussion verzerrt und realisierbare Politikoptionen bleiben ungenutzt, wenn dieser Befund generalisiert wird. Er gilt nur für Wirtschaftszweige, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. In der Mehrzahl der OECD-Länder überwiegt jedoch die Beschäftigung in den Branchen, in denen die internationale Exit-Option keine Rolle spielt, weil lokale Dienstleistungen lokal erbracht und konsumiert werden (Scharpf 2000). Dazu gehören das Gesundheitswesen und das Bildungswesen, aber auch der überwiegende Teil privater Dienstleistungen – darunter beispielsweise der Einzelhandel und die Medien, in denen sich bei uns die Beschäftigungsbedingungen im letzten Jahrzehnt dramatisch verschlechtert haben.

Aber wenn der Fachhandel auf die Kaufhausketten und diese auf die Discounter verweisen, um den wachsenden Druck auf die Arbeitnehmer zu begründen, dann hat das so wenig mit internationaler Konkurrenz zu tun wie die Tatsache, dass Zeitungen und Zeitschriften ihre Redaktionen radikal verkleinert und durch die Beiträge beliebig ausbeutbarer »freier Mitarbeiter« ersetzt haben. Was hier mangelt ist die Ordnungsmacht des Staates und die Gegenmacht der organisierten Arbeitnehmer, die verhindern, dass der – in der Tat verschärfte – Wettbewerb auf den Produktmärkten in der Form einer wechselseitigen Unterbietung der Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt ausgetragen werden kann. Die Ursache verschlechterter Arbeitsbedingungen liegt hier also nicht in der Internationalisierung der Märkte, sondern in der geringen Organisierbarkeit der Arbeitnehmer, der schwachen Organisationsfähigkeit der Gewerkschaften und der mangelnden Bereitschaft des Staates, entweder Organisationshilfen anzubieten oder die Mindeststandards für Löhne, Zeilenhonorare und Arbeitsbedingungen gesetzlich zu regeln. Ebensovienig können auch unsere Beschäftigungsdefizite im Gesundheitswesen, im Bildungswesen und in den privaten Dienstleistungen einer durch offene Grenzen erzwungenen Erosion von *beneficial constraints* zugeschrieben werden (Scharpf 2000). Aber dazu will ich hier nichts weiter sagen.

In Deutschland freilich, das immer noch die Position des »Exportweltmeisters« behauptet und wo die Beschäftigungsquoten in den international exponierten Branchen immer noch über den britischen und amerikanischen liegen, kann die Verteidigung der ökonomischen und sozialen Errungenschaften der koordinierten Marktwirtschaft nicht ausschließlich auf die binnenabsatzorientierten Branchen und die Solidarität der immobilen Steuerzahler und Arbeitnehmer beschränkt werden. Ebenso chancenlos wäre aber die passive Hinnahme oder sogar aktive Förderung einer weiteren Erosion der *beneficial constraints*, mit der das Land die komparativen Vorteile einer koordinierten Marktwirtschaft verlöre, ohne doch die ebenfalls höchst voraussetzungsvollen Vorteile des liberalen Modells gewinnen zu können. Der technische Vorsprung auf den Märkten für *diversified quality production* (Streeck 1992) würde preisgegeben, aber trotz aller Kostensenkung lägen die deutschen Arbeits- und Umweltkosten doch weit über den osteuropäischen oder gar indischen und chinesischen; trotz aller Deregulierung arbeiteten die Investmentbanker lieber in London als in Frankfurt; und trotz aller F&E-Förderung würde Siemens in der Flaute seinen »Brutkasten« für innovative Start-ups schließen. Was aber könnte dann getan werden?

Zunächst wäre die Politik daran zu erinnern, dass in den koordinierten Marktwirtschaften die durch Liberalisierung erreichbaren Vorteile der Sparer und Konsumenten die Verluste der Arbeitnehmer und der auf Leistungen des Staates angewiesenen Bürger nicht aufwiegen. Es gibt also gute Gründe, vor weiteren Schritten der Liberalisierung die versprochenen Ergebnisse kritischer zu prüfen: Wo und für wen sollen die Vorteile eintreten, wie wahrscheinlich sind sie, und wie viel sind sie uns wert, wenn wir die erwartbaren Verluste in unserer kollektiven Produzentenrolle und in unseren normativen Wertungen dagegen rechnen? Dies gilt für die EU-Übernahmerichtlinie ebenso wie für die Dienstleistungsrichtlinie, und es gilt insbesondere für die Liberalisierung jener öffentlichen Dienste und Infrastrukturfunktionen, die bisher den Kern des Sozialstaates und der Daseinsvorsorge in den sozialen Marktwirtschaften Europas gebildet haben (Scharpf 2002).

Aber wo die nationalen Grenzen ihre Wirksamkeit schon verloren haben, oder wo das europäische Wettbewerbsrecht die schützenden Grenzen nationaler Wettbewerbsbeschränkungen bereits beseitigt hat, da sind in der Tat die Spielräume nationaler Regulierung enger geworden. Für die von Streeck unterstellte Möglichkeit, dass auch zunächst nachteilige Regeln infolge der Anpassungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte schließlich positive Wirkungen haben werden, fehlt nunmehr die Zeit: Noch ehe die Anpassung eine Chance hätte, wären die Aktienkurse abgesackt und wären die Forschungsabteilungen geschlossen und die Mitarbeiter entlassen, von deren Kompetenz die Lernfähigkeit des Unter-

nehmens abhing – ein Muster, das ohnehin für Krisenreaktionen in Unternehmen typisch ist (Hedberg 1981).

Wenn dies akzeptiert wird, dann können *beneficial constraints* nur dann verteidigt oder neu institutionalisiert werden, wenn ihre Adressaten auch kurzfristig mit positiven Kosten-Nutzen-Bilanzen rechnen können. Dies bedeutet nicht notwendigerweise eine Beschränkung auf rein symmetrisch wirkende koordinative Standards, die sich allenfalls auch in Prozessen der »spontanen Ordnungsbildung« (Hayek 1972) durchsetzen könnten. Der Nationalstaat hat zwar die Kontrolle über seine ökonomischen Außengrenzen verloren, und auch innerhalb seines Territoriums wird seine Kompetenz durch europarechtliche Diskriminierungsverbote und Wettbewerbsregeln beschränkt. Aber innerhalb dieser Grenzen steht die staatliche Regelungs- und Sanktionskompetenz nach wie vor zur Unterstützung von *beneficial constraints* zur Verfügung.

Auch weiterhin sind deshalb im nationalen Rahmen nicht nur Formen einer jederzeit aufkündbaren »voluntaristischen« Kooperation möglich, sondern auch bindende Koordinations- und Kooperationsregeln, denen sich die davon Betroffenen dann nur durch Grenzübertritt entziehen könnten. Da freilich für Kapitalanleger und Unternehmen die Kosten des Grenzübertritts gesunken sind, beschränkt sich die effektive Regelungskompetenz gegenüber diesen auf die Sicherung »kooperativer« Lösungen in Konstellationen eines allenfalls begrenzt asymmetrischen *battle of the sexes*, eines *Assurance*-Spiels oder eines (ebenfalls begrenzt asymmetrischen) Gefangenendilemmas. Weil aber die Interessen wie die Exit-Optionen von Fall zu Fall erheblich differieren können, wäre mit dieser analytischen Spezifikation erst wenig gewonnen. Immerhin lässt sich das abstrakte Argument aber noch einen Schritt weiter treiben:

Wo sich die Interessen und Optionen der Adressaten erheblich voneinander unterscheiden, da sind nur Regelungen durchsetzbar, die auch die Kosten-Nutzen-Bilanz der jeweils Abwanderungswilligsten verbessern. Das Ergebnis ist ein *trade-off* zwischen dem Anspruchsniveau und der Universalität durchsetzbarer Regeln: Je inklusiver der Adressatenkreis definiert wird, desto heterogener seine Zusammensetzung und desto niedriger die Anforderungen, die durchgesetzt werden können, ohne Abwanderung zu provozieren. Wenn dagegen der Geltungsanspruch auf einen homogeneren Kreis von Adressaten beschränkt wird, dann können die Regeln genauer auf deren Interessenlage zugeschnitten werden, und der durchschnittlich höhere Nutzen kann dann auch stärkere Belastungen kompensieren. Mit anderen Worten: Landesweit einheitliche Standards sind in besonderem Maße der Erosion ausgesetzt, während differenzierende Regelungen ein höheres ökonomisches Leistungsniveau und vielleicht auch ein höheres soziales Anspruchsniveau erreichen können.

Ein Beispiel liefert Kathleen Thelens Bericht über institutionelle Veränderungen bei der Lohnbildung in Schweden (Thelen/Kume 2006). Sie hat gezeigt, dass die landeseinheitlichen Arbeiter-Tarife angesichts der zunehmenden Heterogenität der branchenspezifischen Problemlagen nicht mehr durchsetzbar waren. Statt des möglichen Rückfalls auf einzelbetriebliche Lohnverhandlungen kam es jedoch zu spezialisierten Branchentarifen, die sich an der jeweiligen Wettbewerbslage orientierten und nun auch für Arbeiter und Angestellte gleichermaßen gelten. Das Beispiel erscheint generalisierbar. Konsensuale Regelungen können ein durchaus anspruchsvolles Niveau erreichen, wenn sie sich auf Akteure beziehen, die in annähernd gleichartiger Lage mit den gleichen Problemen konfrontiert werden. Bei reinen Koordinationsproblemen könnte sich der Staat auf unterstützende Informationsangebote und die Moderation von Verhandlungen über neue Regeln beschränken. Wo dagegen unter Bedingungen eines Gefangenendilemmas auch freiwillig eingegangene Vereinbarungen für die Versuchung des »Trittbrettfahrens« anfällig sind, da kann die Absicherung von Kollektivverträgen durch die Sanktionen der staatlichen Rechtsordnung notwendig sein.

Aber auch dabei sind die neuen Bedingungen zu respektieren. Wie Thelen ebenfalls gezeigt hat, haben die Tarifparteien in der deutschen Metallindustrie am Prinzip des annähernd einheitlichen Branchentarifs festgehalten, obwohl dieser die Leistungsfähigkeit der mittelständischen und der ostdeutschen Unternehmen zunehmend überforderte. Das Ergebnis war eine faktische Erosion der Flächentarife. Einerseits flohen die übermäßig belasteten Unternehmen aus der Tarifbindung, indem sie aus dem Arbeitgeberverband austraten, und andererseits kam es auch in tarifgebundenen Unternehmen immer häufiger zu »Beschäftigungspakten«, in denen die Betriebsräte erhebliche Abweichungen vom geltenden Tarifrecht konzidierten (Rehder 2003). Eine die vorhandenen Exit-Optionen ignorierende Regelung kann also konterproduktiv wirken.

Würden jedoch statt in übergeneralisierten Flächentarifverträgen die Löhne und Arbeitsbedingungen in einzelbetrieblichen Verhandlungen festgesetzt, käme zum internationalen Standortwettbewerb noch der innerstaatliche Lohnwettbewerb zwischen den Unternehmen hinzu, der in der Hochkonjunktur die Löhne unkontrolliert nach oben, in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit ebenso unkontrolliert nach unten treiben würde. In beiden Fällen wären die strukturellen Vorteile der koordinierten Marktwirtschaft nicht zu erhalten. Der Problemlage angemessen wäre dagegen eine stärker differenzierte Struktur kollektiver Verhandlungen, bei der Unternehmen in gleichartiger Marktlage mit der kollektiven Vertretung ihrer Arbeitnehmer und auch mit den dafür regional und sektoral zuständigen staatlichen Instanzen über Regeln und Maßnahmen verhandeln, die

die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verbessern und die Interessen der Arbeitnehmer sichern können.

Im Prinzip liefe dies auf einen industriepolitischen »Mesokorporatismus« hinaus, der zwar unter Bezug auf britische Versuche der siebziger Jahre und die ständige Praxis kleinerer europäischer Länder (Katzenstein 1985) in der politökonomischen Literatur der achtziger Jahre eine gewisse Konjunktur hatte (Cawson 1985; Allen 1989), aber in Deutschland weder von den Tarifpartien noch vom Staat als konzeptionell durchdachte und politisch gewollte Strategie praktiziert wurde. Am wenigsten Schwierigkeiten damit hätten wohl die Arbeitgeberverbände, für die sektoral und regional stark differenzierte, aber rechtsverbindliche Regelungen attraktiver sein sollten als die weitere Erosion der Verbandsmitgliedschaft oder der von den Gewerkschaften angedrohte »Häuserkampf« in den Unternehmen. Größere Skrupel hätten vermutlich die Gewerkschaften. Wenn sie die durch gemeinsame Problemlagen und Marktchancen definierte Abgrenzung autonomer Verhandlungsbereiche akzeptierten, müssten sie zwei in der Praxis nicht mehr durchsetzbare, aber normativ verteidigte Prinzipien aufgeben – die Branchen, Regionen und Qualifikationsgruppen übergreifende Solidarität der Lohnpolitik und die makroökonomische Legitimation der Lohnführerschaft der IG-Metall.

Immerhin wäre aber für die Gewerkschaften die implizierte Partnerschaft mit der staatlichen Politik attraktiv. Diese freilich wäre in Deutschland kaum auf eine mesokorporatistische Kooperation eingerichtet. Während die Politik in kleinen Ländern wie Finnland, Schweden oder den Niederlanden sich auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von ein oder zwei Branchen konzentrieren kann, ist die deutsche Wirtschaftsstruktur so heterogen, dass bundeseinheitliche (und wegen der Restriktionen der »Politikverflechtung« unflexible) Regelungen nicht in der Lage wären, die Nutzung der potenziellen, aber regional und sektoral differenzierten Spezialisierungsvorteile wirksam zu unterstützen. Den Ländern dagegen fehlen, wenn man vom Bildungswesen absieht, alle industriepolitisch verwertbaren Gesetzgebungskompetenzen. Daran konnte auch die Föderalismusreform nichts ändern, bei der autonome Länderkompetenzen in der Steuerpolitik und der regionalen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik weniger am Widerstand des Bundes als an den Ängsten der kleinen und strukturschwachen Länder vor den Risiken eines »Wettbewerbsföderalismus« gescheitert sind (Scharpf 2004, 2005a). Auch diese Bedenken und Widerstände sind generalisierbar.



## 5 Konditionierte Dezentralisierung auf mittlerer Ebene

In den koordinierten Marktwirtschaften war der Nationalstaat zugleich die Einheit gesellschaftlicher Solidarität und der Geltungsbereich verbindlicher Regelungen. Bei offenen Grenzen erodiert die ökonomische Effektivität national einheitlicher Regelungen als Folge der tatsächlichen oder drohenden Abwanderung mobiler Adressaten. Der logische Endpunkt der Entropie wäre der Zustand einer radikal dezentralisierten und deregulierten liberalen Marktwirtschaft. Theoretisch könnte dieser Prozess jedoch auf halbem Wege angehalten werden durch die Institutionalisierung von *beneficial constraints* auf der mittleren Ebene von Handlungseinheiten mit weniger heterogenen Interessen. Dem stehen jedoch zwei Hindernisse entgegen.

Anders als die Erosion der bestehenden Ordnung und möglicherweise auch die Ausbildung einer rein koordinativen internationalen *lex mercatoria* (Teubner 2002) wäre die Rekonstruktion bindender Regelungen nicht das evolutionäre Ergebnis individuell-rationaler Handlungen einzelner Akteure, sondern erforderte absichtsvolles kollektives Handeln, das durch Vetospieler blockiert werden kann. Auf der Mesoebene würde die Einigung durch die Asymmetrie zwischen mobilen und immobilen Akteuren und damit eine extreme Variante des *negotiators' dilemma* (Scharpf 1997, chap. 6) behindert: Die Immobilen müssten die Erosion der noch bestehenden Ordnung antizipieren und deshalb bereit sein, den potenziell mobilen Partnern günstigere Bedingungen zu konzessionieren, aber sie hätten dabei doch immer den Verdacht, dass diese ihre höhere Verhandlungsmacht für sachlich nicht gerechtfertigte Verteilungsgewinne einsetzen. Auf der Makroebene könnte sich der Widerstand gegen das durch Dezentralisierung allenfalls erreichbare Regime überdies auf starke normative Argumente berufen: Selbst wenn die kleineren Handlungs- und Verhandlungseinheiten intern als *competitive solidarities* (Streeck 2000) konstituiert werden könnten, richtete sich deren Wettbewerbsverhalten nicht nur gegen ausländische Konkurrenten, sondern auch gegen die bisherigen Solidargenossen und könnte die ohnehin gegebene Ungleichheit zwischen diesen noch weiter verschärfen. Wo die potenziellen Verlierer im Verteilungskampf über ein Veto verfügen, kann auch aus diesem Grund die Dezentralisierung blockiert werden.

Um einer solchen Blockade wenigstens normativ plausible Argumente entgegenzusetzen zu können, wären theoretisch fundierte und praktikable Unterscheidungen zwischen »produktiver« und »ruinöser Konkurrenz«, zwischen »Qualitäts-« und »Preiskonkurrenz« oder zwischen »Spezialisierungs-« und »Unterbietungswettbewerb« nötig – kurz, ein konzeptionelles Äquivalent für die wirtschaftsrechtlichen Kriterien des »unlauteren Wettbewerbs«, wie es auch für den Regulierungs- und Steuerwettbewerb in der Europäischen Union wünschenswert wäre (Scharpf

1999). In Deutschland könnte die Definition solcher Kriterien dem Verfassungsgericht und in der EU dem Europäischen Gerichtshof überlassen werden. Angesichts der schwierigen Gemengelage ökonomisch-effizienzorientierter und normativer Argumente wären die Ergebnisse freilich schwer kalkulierbar. Wahrscheinlicher und in der Sache auch plausibler wäre deshalb eine politisch-prozedurale Lösung, bei der die Vetoakteure ihren Widerstand gegen die Dezentralisierung als solche aufgeben, dafür aber Einfluss auf den Inhalt der dezentralen Regelung gewinnen.

Für die bundesstaatliche Struktur in Deutschland habe ich zu zeigen versucht, dass dies durch »konditionierte Abweichungsrechte« der Länder erreicht werden könnte (Scharpf 2005b). Danach bliebe die Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich beim Bund, die Landtage könnten aber davon abweichende Regelungen beschließen, die allerdings einer Prüfung auf ihre »Gemeinverträglichkeit« unterzogen und durch ein gemeinsames Votum von Bundestag und Bundesrat verhindert werden könnten. Ähnliche institutionelle Sicherungen könnten auch allfälligen Befürchtungen vor den Folgen einer zu weitgehenden Fragmentierung von Tarifverhandlungen entgegenwirken. So könnte die Bildung und Abgrenzung neuer Tarifeinheiten der Genehmigung durch die Zentralinstanzen der zuständigen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften bedürfen, und zur Vermeidung negativer Rückwirkungen auf andere Branchen oder die Gesamtwirtschaft könnte diesen sogar ein (gemeinsames) Veto gegen die Ergebnisse dezentraler Verhandlungen zugestanden werden.

Das gleiche Grundkonzept einer konditionierten Dezentralisierung könnte auch bei der Überwindung von Engpässen in der institutionellen Entwicklung der Europäischen Union hilfreich sein. Spätestens mit der Osterweiterung hat die Heterogenität der Interessenlagen und Präferenzen der Mitgliedstaaten so sehr zugenommen, dass weitere Fortschritte der »positiven Integration« politisch kaum noch möglich erscheinen, während in den Mitgliedstaaten gleichzeitig die Unzufriedenheit über die rechtliche Perfektionierung der »negativen Integration« und der Wettbewerbsregeln zunimmt. Hilfreich wäre hier eine Weiterentwicklung der im geltenden Vertragsrecht schon vorgesehenen Möglichkeiten der »verstärkten Kooperation«, die es einer Gruppe von Mitgliedstaaten mit ähnlichen strukturellen Problemen erlauben würde, im Zuständigkeitsbereich der EU und unter Inanspruchnahme der EU-Institutionen nach gemeinsamen Lösungen zu suchen und diese durch rechtsverbindliche Vereinbarungen auf der europäischen Ebene abzusichern. Im Gegensatz zur »Methode der offenen Koordination«, die am Ende bestenfalls freiwillig koordiniertes nationales Recht erzeugen könnte (Schäfer 2005), hätten diese also den gleichen konstitutionellen Rang wie andere europarechtlichen Normen (Scharpf 2003). Auch diese Lösung hätte jedoch nur dann eine politische Chance, wenn nicht nur die Er-

laubnis zur Gründung einer kooperierenden Gruppe, sondern auch die vereinbarten Regelungen selbst einer Prüfung ihrer Rückwirkung auf andere Mitgliedstaaten und das EU-Gesamtinteresse unterworfen werden.

Gemeinsamer Ausgangspunkt der hier behandelten Themen ist die Erosion national einheitlich normierter *beneficial constraints* als Folge des Abbaus ökonomischer Außengrenzen. Wie Streeck gezeigt hat, ist die erwartbare Folge nicht nur der Verlust marktkorrigierender sozialer Errungenschaften, sondern auch der Verlust der besonderen ökonomischen Leistungsfähigkeit der koordinierten Marktwirtschaften. Bei der Suche nach möglichen Abhilfen ist zunächst daran zu erinnern, dass für den großen Bereich der privaten und öffentlichen Dienstleistungen, die lokal erbracht und lokal konsumiert werden, die aktuelle Tendenz zur Deregulierung und Privatisierung nicht durch die Internationalisierung der Ökonomie erzwungen wird. Sie mag zwar der liberalen Theorie entsprechen, aber die staatliche und gewerkschaftliche Politik ist hier nicht durch ökonomische Sachzwänge daran gehindert, auch weiterhin eigene normative Ziele zu verfolgen.

In der industriellen Produktion und den international handelbaren Dienstleistungen dagegen haben die neuen Exit-Optionen von Konsumenten, Kapitalgebern und Unternehmen die Spielräume national einheitlicher staatlicher und kollektivvertraglicher Regelungen erheblich beschränkt. Die Tendenz zur Deregulierung und zur extremen Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen könnte jedoch durch Regelungsstrukturen auf mittlerer Ebene aufgehalten werden, die auf die Probleme und Optionen von Unternehmen in annähernd gleicher Marktposition zugeschnitten sind. Da auch solche Kollektivverträge auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, oder jedenfalls von ihr profitieren können, folgt daraus auch die Wünschbarkeit einer problemgerechten Differenzierung und Dezentralisierung staatlicher Kompetenzen – in Deutschland also die Frage einer effektiven Föderalismusreform. Zugleich wird aber die nationalstaatliche Staatsgewalt durch europarechtliche Vorgaben immer stärker eingeschränkt, während die Institutionalisierung einheitlicher *beneficial constraints* auf der europäischen Ebene, wie Streeck immer wieder gezeigt hat, durch hohe Konsensanforderungen und die zunehmende Heterogenität der Mitgliedstaaten verhindert wird. Der von ihm befürchtete »Voluntarismus« in den Arbeitsbeziehungen und in der Sozialpolitik könnte aber vermieden werden, wenn Gruppen von Mitgliedstaaten, die vor gleichartigen Herausforderungen stehen, die Option der »verstärkten Kooperation« nutzen könnten, um anspruchsvolle Regelungen in der Form partiellen Europarechts zu vereinbaren.

Im Vergleich zu den immer weniger problemgerechten und/oder konsensfähigen national oder europaweit einheitlichen Regelungen wären enger begrenzte

und auf die Interessenlage von Teilgruppen zugeschnittene, aber dennoch normativ verbindliche Regelungen ökonomisch effektiver. Da diese aber negative externe Effekte generieren können, erscheint es normativ wünschenswert – und in politischen Kontexten, in denen Vetospieler die Dezentralisierung blockieren könnten, auch faktisch unvermeidlich – dass dezentrale Regelungen einer Prüfung ihrer Gemeinverträglichkeit unterworfen werden. Mit dieser Zusatzbedingung aber könnte die konditionierte Zentralisierung auf mittlerer Ebene von rationalen Akteuren in Politik und Gewerkschaften der andernfalls fortschreitenden Erosion national einheitlicher *beneficial constraints* vorgezogen werden. Aber niemand wüsste besser als Wolfgang Streeck, dass Analysen, die rationale Interessenverfolgung unterstellen, bestenfalls plausible Bedingungen der Möglichkeit einer Problemlösung spezifizieren, aber keineswegs mit Prognosen verwechselt werden dürfen.

## Literatur

- Allen, Christopher S., 1989: Regional Governments and Economic Policies in West Germany: The »Meso« Politics of Industrial Adjustment. In: *Publius: The Journal of Federalism* 19(4), 147–164.
- Axelrod, Robert, 1984: *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Cawson, Alan (Hrsg.), 1985: *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*. London: Sage.
- Elster, Jon, 1979: *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1987: The Possibility of Rational Politics. In: *Archives Européennes de Sociologie* 28, 67–103.
- Ferrera, Maurizio, 2005: *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Frey, Bruno S., 1992: *Economics as a Science of Human Behavior*. Boston: Kluwer.
- Frey, Bruno S./Reiner Eichenberger, 1999: *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ganghof, Steffen, 2004: *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Hall, Peter/David Soskice (Hrsg.), 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, Friedrich A. von, 1972: *Die Theorie komplexer Phänomene*. Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 36. Tübingen: Mohr.
- Hedberg, Bo, 1981: How Organizations Learn and Unlearn. In: Paul C. Nystro/William H. Starbuck (Hrsg.), *Handbook of Organizational Design*, Vol. 1: *Adapting Organizations to Their Environments*. Oxford: Oxford University Press: 4–27.
- Hirschman, Albert O., 1970: *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Höpner, Martin, 2003: *Wer beherrscht die Unternehmen? Shareholder Value, Managerberthschaft und Mitbestimmung in Deutschland*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Katzenstein, Peter J., 1985: *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kemmerling, Achim, 2005: Tax Mixes, Welfare States and Employment. Tracking Diverging Vulnerabilities. In: *Journal of European Public Policy* 12, 1–22.
- Kirsch, Guy, 1997: *Neue Politische Ökonomie*. 5. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Luhmann, Niklas, 1984: *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Mayntz, Renate/Birgitta Nedelmann, 1987: Eigendynamische soziale Prozesse: Anmerkungen zu einem sozialen Paradigma. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39, 648–668.
- Ostrom, Elinor, 1990: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rehder, Britta, 2003: *Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland: Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Rokkan, Stein, 1973a: Politics between Economy and Culture: An International Seminar on Albert O. Hirschman's Exit, Voice and Loyalty. In: *Social Sciences Information* 13, 27–38.
- , 1973b: Entries, Voices and Exits: Towards a Possible Generalization of the Hirschman Model. In: *Social Sciences Information* 13, 39–53.
- Rothstein, Bo, 1998: *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schäfer, Armin, 2005: *Die neue Unverbindlichkeit: Wirtschaftspolitische Koordination in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1997: *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview.
- , 1999: *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- , 2000: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 21–124.
- , 2002: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. In: *Journal of Common Market Studies* 40, 645–670.
- , 2003: Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration. In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 1, 32–60.
- , 2004: *Der deutsche Föderalismus – reformbedürftig und reformierbar?* MPIfG Working Paper 04/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.  
<[www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-2/wp04-2.html](http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-2/wp04-2.html)>
- , 2005a: *No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?* MPIfG Working Paper 05/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.  
<[www.mpifg.de/pu/workpap/wp05-8/wp05-8.html](http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp05-8/wp05-8.html)>
- , 2005b: *Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus*. MPIfG Working Paper 05/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.  
<[www.mpifg.de/pu/workpap/wp05-6/wp05-6.html](http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp05-6/wp05-6.html)>

- Scharpf, Fritz W./Matthias Mohr, 1994: *Efficient Self-Coordination in Policy Networks*. Discussion Paper 94/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. (Abgedruckt in: Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview, 245–279.)
- Schimank, Uwe/Jürgen Wasem, 1995: Die staatliche Steuerbarkeit unkoordinierten kollektiven Handelns. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus: 197–232.
- Schotter, Andrew, 1981: *The Economic Theory of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sinn, Stefan, 1993: The Taming of Leviathan: Competition among Governments. In: *Constitutional Political Economy* 3, 177–221.
- Streeck, Wolfgang, 1991: Productive Constraints: On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production. In: Egon Matzner/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Beyond Keynesianism: The Socio-economics of Production and Employment*. London: Edward Elgar, 21–61.
- , 1992: *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London: Sage.
- , 1995: Politikverflechtung und Entscheidungslücke: Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt. In: Karlheinz Bentele/Bernd Reissert/Ronald Schettkat (Hrsg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*. Frankfurt a.M.: Campus, 101–128.
- , 1996: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: Gary Marks/Fritz W. Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage: 64–94.
- , 1997a: Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism. In: J. Rogers Hollingsworth/Robert Boyer (Hrsg.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 197–239.
- , 1997b: German Capitalism: Does It Exist? Can It Survive? In: *New Political Economy* 2, 237–256.
- , 1999: *Korporatismus in Deutschland: Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2000: Competitive Solidarity: Rethinking the European Social Model. In: Karl Hinrichs/Herbert Kitschelt/Helmut Wiesensthal (Hrsg.), *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften. Claus Offe zu seinem 60. Geburtstag*. Frankfurt a.M.: Campus, 245–262.
- Streeck, Wolfgang/Martin Höpner (Hrsg.), 2003: *Alle Macht dem Markt? Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen (Hrsg.), 2005: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang/Kozo Yamamura (Hrsg.), 2001: *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Teubner, Gunther, 2002: Breaking Frames. Economic Globalization and the Emergence of lex mercatoria. In: *European Journal of Social Theory* 5, 199–217.
- Thelen, Kathleen/Ikuo Kume, 2006: Coordination as a Political Problem in Coordinated Market Economies. In: *Governance* 19, 11–42.

- Vanberg, Viktor/Wolfgang Kerber, 1994: Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach. In: *Constitutional Political Economy* 5, 193–220.
- Williamson, Oliver E., 1985: *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Yamamura, Kozo/Wolfgang Streeck (Hrsg.), 2003: *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ziltener, Patrick, 2004: The Economic Effects of the European Single Market Project. Projections, Simulations – and the Reality. In: *Review of International Political Economy* 11, 953–979.
- Zouboulakis, Michel, 2005: On the Evolutionary Character of North's Idea of Institutional Change. In: *Journal of Institutional Economics* 1, 139–153.

