ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mayntz, Renate (Ed.); Streeck, Wolfgang (Ed.)

Book

Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 45

Provided in Cooperation with:
Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Mayntz, Renate (Ed.); Streeck, Wolfgang (Ed.) (2003) : Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 45, ISBN 3-593-37299-1, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/69261

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Renate Mayntz,
Wolfgang Streeck (Hg.)

Die Reformierbarkeit der Demokratie

Innovationen und Blockaden

Campus

Renate Mayntz, Wolfgang Streeck (Hg.)

Die Reformierbarkeit der Demokratie

Innovationen und Blockaden

Festschrift für Fritz W. Scharpf

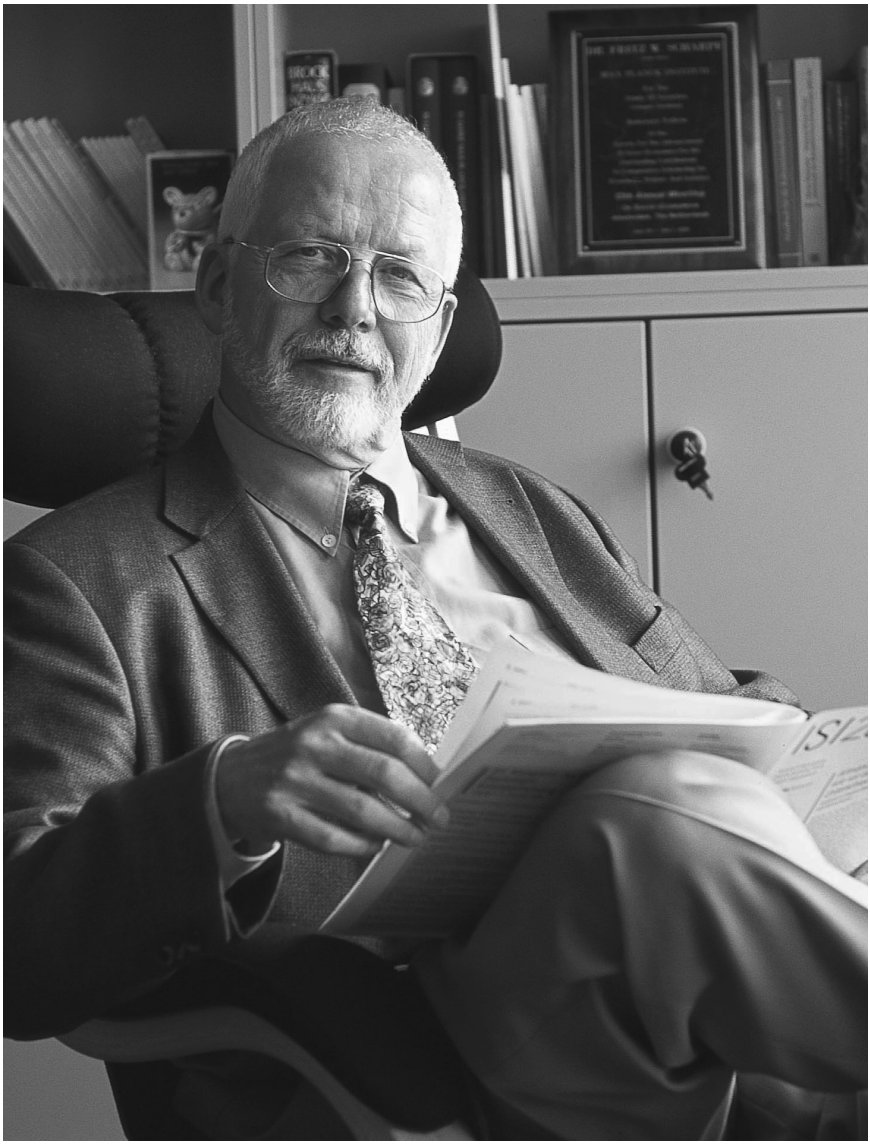
Campus Verlag
Frankfurt/New York

Schriften aus dem Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Band 45

Bibliografische Informationen der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.
Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.
ISBN 3-593-37299-1

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere
für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung
und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Copyright © 2003 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main
Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt
DTP: Thomas Pott; Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.
Printed in Germany



Inhalt

Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden
Einleitung
Renate Mayntz und Wolfgang Streeck 9

Teil I · Reformen und Innovationen

Beyond Incrementalism: Sozialpolitische Basisinnovationen
im Lichte der politiktheoretischen Skepsis
Helmut Wiesenthal 31

Institutions Within Which Real Actors Innovate
Colin Crouch 71

Teil II · Politik und Demokratie in Europa

Containing Negative Integration
Adrienne Héritier 101

On Democracy and »Public Interest« in the European Integration
Andrew Moravcsik and Andrea Sangiovanni 122

Teil III · Die Handlungsfähigkeit der Demokratie

Die »komplexe Demokratietheorie« nach drei Jahrzehnten
Manfred G. Schmidt 151

Der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die vergleichende Policy-Forschung
Roland Czada 173

Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen
Arthur Benz 205

Teil IV · Föderalismus und Unitarismus

Die Asymmetrisierung des postmodernen Föderalismus
Klaus von Beyme 239

Das deutsche Verbändesystem zwischen Unitarismus und Föderalismus
Gerhard Lehmbruch 259

Teil V · Erklärung und Verallgemeinerung

Komplexität und Policy-Forschung: Über die Angemessenheit von Erklärungsstrategien
Volker Schneider 291

The Boundaries of »Bounded Generalizations«: Discourse as the Missing Factor in Actor-Centered Institutionalism
Vivien A. Schmidt 318

Fritz W. Scharpf · Wissenschaftliche Publikationen 1966–2001 351

Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden Einleitung

Renate Mayntz und Wolfgang Streeck

Fritz W. Scharpfs umfangreiches Lebenswerk steht für eine Politikwissenschaft, die sich in analytischer und zugleich praktischer Absicht auf den demokratischen Staat bezieht. Die von Scharpf wissenschaftlich untersuchte Politik war und ist die Politik eines Staates, der sich als Instrument effektiver und zielsicherer kollektiver Selbststeuerung einer handlungsfähigen Gesellschaft versteht. Staatliche Praxis, die als Verwaltung den demokratisch gebildeten Willen einer ihre Werte verwirklichenden Gesellschaft Realität werden lässt, hat den gelernten Juristen Scharpf immer mindestens so sehr interessiert wie der Kampf zwischen Interessen- und Glaubensgemeinschaften um die Ziele, die die Gesellschaft ihrer Verwaltung vorgeben soll. Politik war und ist für Fritz Scharpf ebenso »policy« wie »politics«; bei ihr geht es für ihn um Probleme und ihre Lösung nicht weniger als um Macht und Interessen; um Effektivität gleichermaßen wie um Legitimität, und nicht zuletzt um Effektivität als Quelle von Legitimität.

Ein solches Politikverständnis ist wissenschaftliche und praktische Herausforderung zugleich. Fritz Scharpf hat sich für die wissenschaftliche Laufbahn entschieden, hat aber als Wissenschaftler immer die praktischen Bezüge seiner Arbeit im Auge gehabt. In dieser Einleitung zu einem Sammelband, mit dem Freunde und Kollegen ihn aus Anlass seiner Emeritierung ehren wollen, sollen beide Aspekte zur Sprache kommen. Obwohl sich gerade in der Politikwissenschaft theoretische und praktische Absichten kaum trennen lassen, beginnen wir mit einem Blick auf die wissenschaftlichen Leistungen von Fritz Scharpf und wenden uns dann seiner Beziehung zur politischen Praxis zu.

1 Das wissenschaftliche Werk

Die in der Bibliographie im Anhang dieses Buches verzeichneten zahlreichen Publikationen zeugen von einer langen wissenschaftlichen Entwicklung in Verfolgung eines anhaltenden leidenschaftlichen Interesses an der Funktionsweise und Funktionsfähigkeit des politischen Gemeinwesens. Es ist dieses substanzielle Interesse, das der Vielfalt der Themen, die Scharpf im Laufe seines wissenschaftlichen Lebens aufgegriffen hat, bemerkenswerte Kontinuität verleiht. Schaut man genauer hin, lassen sich drei thematische Stränge unterscheiden, die sich immer wieder berühren und in immer neuer Weise gegenseitig durchdringen: die demokratische Verfasstheit und Legitimität moderner Staaten; die Effektivität von politischer Steuerung; und die Bedeutung der horizontalen und vertikalen institutionellen Differenzierung politischer Systeme für die Problemlösungsfähigkeit demokratisch verfasster Gesellschaften.

Demokratietheorie

Die ersten Arbeiten des Juristen Fritz Scharpf befassen sich mit dem Unterschied zwischen Politik und Recht, insbesondere der Abgrenzung des politischen Willens von der rechtlichen Regel und der Unterscheidung der demokratischen Willensbildung von der richterlichen Kunst der deduktiven Ableitung von Entscheidungen aus formalen Normen. Dieses Thema verbindet sich sehr bald mit einer im engeren Sinn politikwissenschaftlichen Fragestellung nach dem Verhältnis von demokratischer Politik und staatlicher Planung. Waren es zunächst die normativen Regeln des Rechts, an denen sich der Voluntarismus der Demokratie brechen musste, so ging es nun um die im Umgang mit komplexen Sachzusammenhängen zu berücksichtigenden technischen Regeln kompetenter Problemlösung, die mit der Freiheit demokratischer Willensbildung in Einklang zu bringen waren. In beiden Fällen stand nichts Geringeres auf dem Spiel als die Legitimität des demokratischen Regierungssystems: zunächst in ihrem Spannungsverhältnis zu dem Gebot rationaler Konsistenz der Rechtsordnung, danach in ihrem Wechselspiel mit der ebenfalls gebotenen Effektivität und den aus der jeweiligen Problemlage resultierenden »Sachzwängen« staatlichen Handelns.

Den zuletzt genannten Konflikt zwischen Legitimität und Effektivität hat Fritz Scharpf schon früh auf eine Weise aufzulösen versucht, die für ihn charakteristisch bleiben sollte: nämlich mit dem Argument, dass Demokratie nichts wert ist, wenn sie nichts zustande bringt, und Werte nur dann etwas

bedeuten, wenn sie einen Weg zu ihrer Verwirklichung finden. Wenn Demokratie als Regierungs- und Lebensform Unterstützung finden soll, dann muss der vom demokratischen Souverän geformte und zum Ausdruck gebrachte politische Wille Ergebnisse zeitigen. Die Realisierung auch eines demokratisch formulierten politischen Willens aber erfordert technische Instrumente, deren Eigenlogik zur Handlungsbedingung wird und die umso anspruchsvoller werden, je komplexer die Gesellschaft ist, die sich mit ihrer Hilfe regieren will. Da das ererbte Instrumentarium politischer Praxis, das formale Recht und die formalen Organisationen des Staates, die Grenzen dessen mitbestimmt, was demokratisch gewollt werden kann, müssen die Instrumente staatlichen Handelns in einem aufgeklärten Prozess der Politikformulierung ebenso berücksichtigt werden wie die Werte, denen die politische Gemeinschaft folgen will.

Ende der sechziger Jahre, als Scharpfs demokratietheoretisches Denken sich voll entfaltete, stand es in Gegensatz zu einer öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte, in der es immer mehr und bald fast ausschließlich um Werte und Identitäten ging und Politik vor allem als Partizipation verstanden wurde, als Vehikel der Integration des Privaten in das Gesellschaftliche. Im Vergleich dazu war Scharpfs Ansatz Ausdruck eines kühlen Realitätsprinzips. Die voluntaristische Demonstration von sozialen Werten und Zugehörigkeiten in öffentlichen Diskussionen, in den politischen Parteien, bei Wahlen und auf der Straße gehörte auch für Fritz Scharpf zum Wesen der Demokratie. Aber der demokratische Staat ging nicht in ihr auf. Insbesondere bestand Scharpf darauf, dass die Arbeitsteilung zwischen dem wählenden und mitunter demonstrierenden Souverän und dem Verwaltungsapparat, der für die »Umsetzung« des Volkswillens zuständig blieb, sich allenfalls in der Utopie, nicht aber in der wirklichen Welt aufheben ließ. Ein Utopist aber war Fritz Scharpf auch in utopischen Zeiten nicht. Vielmehr hat er nie bezweifelt, dass, um die Sprache der neueren institutionellen Ökonomie zu verwenden, »principal« und »agent« auch in einem demokratischen Gemeinwesen nicht eins werden, sondern sich weiterhin fremd oder gar »entfremdet« gegenüberstehen würden. Deshalb schien es ihm geboten, über ihr Verhältnis und darüber nachzudenken, wie es am effizientesten und demokratieverträglichsten zu organisieren sei.

Scharpfs frühes Interesse an den Instrumenten effektiver demokratischer Staatlichkeit stand in der Kontinuität einer Nachkriegstradition politischen Denkens, in der demokratische und technokratische Elemente bruchlos ineinander übergingen. Zugrunde lag dem wohl der Glaube, dass der Horizont der Problemlösungen, die dem modernen, nach außen entwaffneten, dafür

nach innen »planungsfähig« gewordenen Wohlfahrts- und Interventionsstaat zu Gebote standen, zugleich auch der Horizont des vom demokratischen Souverän Gewollten sei. Zumindest glaubte man, dass der Wille des Volkes durch öffentliche Aufklärung mit den Möglichkeiten des historisch gegebenen, im Übrigen durch wissenschaftlichen Fortschritt immer leistungsfähiger werdenden staatlichen Instrumentariums in Einklang gebracht werden könnte. Nach der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs verkörperte der demokratische Staat der Nachkriegszeit die Hoffnung der progressiven Intelligenz, dass demokratische Politik den Fundamentalkonflikt zwischen Gesamtinteresse und Partialinteresse, der noch im Mittelpunkt der Weimarer Staatsrechtslehre gestanden hatte, durch aktive politische Planung würde aufheben können. Aktive politische Planung würde, so die Annahme, die Integration der Gesellschaft mindestens ebenso sehr durch effiziente Versorgung mit kollektiven Gütern wie durch authentische Repräsentation von Interessen und Identitäten bewerkstelligen – zumindest solange diese nicht gelernt hatten, sich von sich aus statt am Wünschbaren am Möglichen zu orientieren.

Jedes kollektive Handeln zur Lösung politischer Probleme im allgemeinen Interesse ist auf Institutionen angewiesen. Auch solche Institutionen jedoch, die zur Realisierung allgemeiner Interessen benötigt werden, können partikulare Interessen begründen, die der Lösung eines Problems selbst dann im Wege stehen können, wenn diese von allen Beteiligten gewollt wird. Situationen dieser Art, in denen ein politisches Problem nicht gelöst werden kann, weil die mit ihm befassten Institutionen die Handlungslogik wichtiger Akteure verkennen, haben schon früh im Zentrum des Scharpfschen Forschungsinteresses gestanden. Scharpfs sozialwissenschaftlich orientierte Politikwissenschaft ist ein Versuch, demokratischen Gemeinschaften zu helfen, ihr institutionelles Können mit ihrem politischen Wollen in Einklang zu bringen, indem sie den institutionellen Handlungsbedingungen, unter denen Gesellschaften ihre Probleme zu bewältigen haben, dieselbe Aufmerksamkeit zukommen lässt wie den zu lösenden Probleme selbst. Eine Politikwissenschaft dieser Art, die institutionelle Restriktionen als soziale Realität ernst nimmt, kann nicht nur hoffen zu erklären, warum etwas nicht zustande kommt, das alle wollen. Sie kann auch Vorschläge entwickeln, wie vorhandene Institutionen geändert werden müssen, damit alle Beteiligten wollen können, was sie im Interesse einer Lösung gemeinsamer Probleme wollen müssen, oder damit sie Möglichkeiten zur Lösung von Problemen entdecken können, die sie bis dahin für unlösbar gehalten haben.

Staatliche Praxis auf sozialwissenschaftliches Wissen zu gründen statt auf juristische Entscheidungstechnik enthält für Fritz Scharpf ein Verspre-

chen größerer Realitätsgerechtigkeit und Effektivität, und mit beiden zusammen größerer demokratischer Legitimität. Dieser Vorstellung war auch die neue Verwaltungswissenschaft verpflichtet, die den Verwaltungsjuristen alten Schlages durch einen *demokratischen Politikplaner* abzulösen hoffte. Schon früh beteiligte sich Fritz Scharpf am Aufbau eines an diesem Konzept orientierten Ausbildungsgangs in Konstanz – ein Projekt, das ihn mehr anzog als die glänzende juristische Karriere, die dem Einserjuristen offen gestanden hätte. Auch sein bald erfolgter Wechsel an das Internationale Institut für Management und Verwaltung (IIMV) des neu gegründeten Berliner Wissenschaftszentrums, in dessen Titel das Wort »Management« aus Scharpfs Sicht immer und vor allem »public sector management« bedeutete, stand im Zeichen eines Forschungsprogramms, das den gescheiterten juristisch-dogmatischen Lösungen des Problems staatlicher und gesellschaftlicher Integration die pragmatische Antwort des demokratisch geplanten Wohlfahrtsstaats von Keynes, Beveridge und Mannheim entgegensetzte.

Dementsprechend entwickelte Fritz Scharpf seine Theorie der Demokratie nicht als Staats- und Verwaltungsrecht, sondern als Sozialwissenschaft: nicht als Technik zur Ableitung normativ richtiger Entscheidungen aus einem gegebenen Normengeflecht, deren Übereinstimmung mit dem politischen Willen des demokratischen Souveräns heroisch unterstellt werden muss, sondern als empirische Analyse tatsächlicher Wirkungs- und Handlungszusammenhänge bei der Lösung kollektiver Probleme. Wenn der »Output« des politischen Entscheidungssystems für die Legitimität der Demokratie nicht weniger wichtig ist als der »Input« an artikulierten Interessen und deliberativen Argumenten, dann wird eine empirisch-analytische Theorie der faktischen Funktionsweise des politisch-administrativen Systems zu einem untrennbaren Bestandteil der Demokratietheorie. Als Theorie des demokratischen Staats musste eine auf den Willensbildungsprozess konzentrierte Demokratietheorie deshalb durch eine Steuerungstheorie und eine Theorie des Zusammenwirkens unterschiedlicher politisch-administrativer Instanzen ergänzt werden.

Steuerungstheorie

Der mit dem Stichwort politische Steuerung angesprochene Strang im wissenschaftlichen Werk von Fritz Scharpf beginnt mit seinen Arbeiten zur politischen Planung. Diese entstanden im zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der Reformpolitik der sozialliberalen Regierung nach 1969. Die Planungseuphorie dieser Zeit war bald verflogen und lässt sich aus heu-

tiger Sicht kaum noch nachempfinden. Dennoch konnten wissenschaftlich vorgebildete Politiker und politisch engagierte Sozialwissenschaftler damals darauf hin arbeiten, den »Apparat intelligenter zu machen«, ohne als naiv und blauäugig verlacht zu werden. Im Bundeskanzleramt wurden die institutionellen Voraussetzungen für eine Langfristplanung geschaffen, und eine Projektgruppe für die Reform von Regierung und Verwaltung vergab Forschungsaufträge, deren Ergebnisse die Bundesministerien befähigen sollten, informierte und problemlösungsfähige Programme für eine »aktive Politik« zu entwickeln. Nicht zuletzt ging es auch darum, mit Hilfe einer grundlegenden »Modernisierung« der Verwaltung die Eigenwilligkeiten der Ministerien dem Reformwillen der neuen Regierungsmehrheit unterzuordnen und sicherzustellen, dass dieser auch im Handeln der Verwaltung zum Ausdruck kam. Während Planungsspezialisten Verfahrensvorschläge zum Beispiel für die Einführung der Programmbudgetierung (PPBS) machten, befasste sich der Politikwissenschaftler Scharpf, die traditionelle Abgrenzung zwischen Politik- und Verwaltungswissenschaft bewusst außer Acht lassend, mit der Identifizierung der institutionellem Voraussetzungen einer aktiven Politik und der bei politischer Planung auftretenden Probleme. Nicht Planung als solche, sondern der *Prozess der Politikentwicklung* war der Erkenntnisgegenstand, den er empirisch mit dem Ziel anging, seine Feststellungen theoretisch so zu formulieren, dass auch die Ministerialbeamten mit ihnen praktisch etwas anfangen konnten.

Ein Beispiel ist das heute geläufige Begriffspaar der positiven und negativen Koordination, das auf Beobachtungen bei der Untersuchung von Politikentwicklungsprozessen in Bundesministerien fußt, sich aber bald als über diesen Kontext hinaus anwendbar erwies. Positive und negative Koordination sind nicht einfach Verfahren, sondern es sind verschiedene Formen der Aufgabenorganisation, die im einen Fall ein auf Problemlösung, im anderen Fall ein auf die Verteidigung der eigenen Interessen gerichtetes Handeln begünstigen. Die in der Politikwissenschaft seinerzeit lebhaft diskutierte Frage »Do institutions matter?« wurde hier in der Variante »Does organization matter?« erörtert und emphatisch bejaht. Der Sozialwissenschaftler ging damit einen wichtigen Schritt über die schnell als naiv erkannte Annahme hinaus, dass es genügen würde, den »Apparat« durch modernere Verfahren der Sammlung und Verarbeitung von Information »intelligenter« zu machen, um wirkungsvolle Politik zu produzieren. Die große Bedeutung, die das offensichtlich nicht wertungsneutrale Begriffspaar der positiven und negativen Koordination auch in späteren (zum Beispiel spieltheoretischen) Formulierungen für den analytischen Ansatz von Fritz Scharpf behielt, lässt

zugleich den normativen Bezug auf politische Praxis erkennen, der für ihn kennzeichnend war und blieb.

Auch andere Ergebnisse der damaligen Untersuchungen setzten sich kritisch ab von dem Glauben der Planer an die Möglichkeiten einer rein prozedural basierten, rationalen Politik. In den Bundesministerien, so zeigte sich, wirkten bei der Politikentwicklung Politik und Fachverwaltung in einem komplexen Dialog zusammen. Schon bei der Erstellung von Referentenentwürfen kamen politische ebenso wie fachliche Gesichtspunkte zur Geltung, sich wechselseitig beeinflussend und gegenseitig begrenzend. So verwischte sich, funktional betrachtet, die Grenze zwischen Politik und Verwaltung. Zugleich wurde deutlich, dass die politische Rationalität stets die Rationalität der Politik beschränkt und das als notwendig Erkannte nur unter besonderen institutionellen Umständen Ziel politischen Handelns sein kann. Sein in diesen Erfahrungen begründeter skeptischer Realismus hat Fritz Scharpf dazu geführt, in seinen empirischen wie theoretischen Analysen den jeweiligen Akteurinteressen immer besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Einschränkungen der Problemlösungsfähigkeit und demokratischen Mandatierbarkeit von Politik ergeben sich aber nicht nur aus dem Prozess der Politikformulierung. Selbst wenn es gelingen sollte, in einem Gesetz oder Plan die geeigneten Instrumente für eine erfolgreiche Problemlösung zu verankern, wäre diese damit noch nicht gewährleistet. Allfällige Vollzugsdefizite machten in den siebziger Jahren darauf aufmerksam, dass die Effektivität von Politik auch von der Umsetzung der getroffenen Entscheidungen abhängt. Folgerichtig beschäftigte sich Fritz Scharpf im Anschluss an die Untersuchungen zur Politikentwicklung auch mit diesem Thema und arbeitete in dem von der DFG unterstützten Forschungsverbund »Implementation politischer Programme« mit. Der Politikbereich, dem in dieser Zeit sein besonderes Interesse galt, war die Arbeitsmarktpolitik. Lange ehe die seit dem Ende des »Wirtschaftswunders« ungelöst schwelende Beschäftigungskrise in Deutschland ihre heutige Aktualität erhielt, erkannte Scharpf diesen Bereich als zentral für eine Politik, die eine produktive kapitalistische Wirtschaft mit breiten Beteiligungschancen für die Masse der erwerbsfähigen Bevölkerung verbinden will. Insoweit hing die Wahl der Arbeitsmarktpolitik als Thema auch mit Scharpfs anhaltendem Interesse für Probleme der demokratischen Legitimität zusammen. Dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik gelten besonders viele Publikationen aus den achtziger Jahren; später spielt er dann noch einmal eine zentrale Rolle in den vergleichenden Studien zum europäischen Wohlfahrtsstaat.

Ein wichtiges Ergebnis von Scharpfs Beschäftigung mit dem Verhalten der mit dem Vollzug von Politik beauftragten Instanzen war, dass die Steuerbarkeit verschiedener Regelungsfelder variiert, was unter anderem auch mit dem Organisationsgrad der in ihnen repräsentierten Interessen sowie mit der Eigenart des jeweils zu lösenden Problems zusammenhängt. In einer Zeit, in der verbreitet von einer Krise der Regierbarkeit gesprochen und über Alternativen zur politischen Steuerung nachgedacht wurde, versuchte Fritz Scharpf ein realistisches Urteil über die Handlungsfähigkeit des Staates zu gewinnen. In diesem Zusammenhang steht auch seine viel beachtete kritische Auseinandersetzung mit Luhmanns Auffassung von der basalen Geschlossenheit gesellschaftlicher Teilsysteme, die es der Politik grundsätzlich unmöglich machen sollte, sie von außen zu lenken. Im MPIfG, an das Fritz Scharpf zu dieser Zeit als Direktor kam, war er in der Folgezeit an der Konzeption und Durchführung eines Forschungsprogramms beteiligt, in dessen Zentrum die Steuerbarkeit der zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor liegenden »staatsnahen« Sektoren stand, wie der wissenschaftlichen Forschung, des Gesundheitswesens und der Telekommunikation. Hier fand sich eine Kombination aus ökonomischer Eigendynamik, absichtsvoller Selbstregelung und staatlicher Regelung – eine Mischung verschiedener Koordinations- oder Governance-Mechanismen, die ihre Analyse zu einer besonderen theoretischen Herausforderung machte. Die Beiträge von Fritz Scharpf zur Empirie staatsnaher Sektoren, die dem Versuch einer theoretischen Zusammenfassung der Resultate des entsprechenden Forschungsprogramms des MPIfG vorausgingen, werden in der Liste seiner Publikationen nur unvollständig sichtbar: Ein großer Teil seiner sich herausbildenden Einsichten fand Eingang in die von beiden Direktoren intensiv betreuten Publikationen der Mitarbeiter des MPIfG.

Verhandeln und Problemlösen in differenzierten Systemen

Die Untersuchung des Zusammenspiels von Steuerung und Selbstregelung im deutschen Gesundheitswesen oder im System wissenschaftlicher Forschung stand im Zeichen des in den achtziger Jahren verbreiteten Konzepts des *kooperativen Staats*. Wo der Interventionsstaat an die Grenze seiner Problemlösungsfähigkeit stößt, bezieht er zivilgesellschaftliche Organisationen in den Prozess der Entwicklung und Implementation von Politik ein. So wurde die Problemlösungsfähigkeit von Verhandlungssystemen zu einem zentralen Thema in Scharpfs wissenschaftlicher Arbeit. Ohne populären antiautoritären Affekten nachzugeben und zu unterstellen, dass partikulare und

kollektive Interessen in Verhandlungsprozessen problemlos zum Ausgleich kommen, hat Fritz Scharpf sich nicht nur bemüht, die realen Schwächen beobachtbarer Verhandlungssysteme zu identifizieren, sondern sich zugleich theoretisch modellierend mit dem Problemlösungspotenzial unterschiedlicher Modi der Handlungskoordination beschäftigt. Aus dieser Perspektive hat er auch die Besonderheiten des deutschen Föderalismus betrachtet, und zwar anders als die traditionelle Staatsformenlehre unter dem Gesichtswinkel von Funktion und Wirkung nichtmajoritärer Verfassungselemente in der Demokratie.

Ein erster Anlass hierzu mag die Erfahrung der Blockade der Reformpolitik der sozialliberalen Regierung durch den von der Opposition beherrschten Bundesrat gewesen sein. Auch Institutionen wie die Tarifautonomie oder eine autonome Zentralbank werden bei Scharpf als nichtmajoritäre Entscheidungsmechanismen innerhalb der demokratischen Verfassungsordnung behandelt, mit denen eine gewählte Regierung zurechtkommen muss und die sie allenfalls durch kluges Verhandeln beeinflussen kann. Die Schwierigkeiten in den zahlreichen, für die Durchführung der so genannten Gemeinschaftsaufgaben in den sechziger und siebziger Jahren neu entstandenen Bund-Länder-Kommissionen boten eine weitere Gelegenheit, Scharpfs Aufmerksamkeit auf die Besonderheiten von politischen Verhandlungsprozessen zu lenken.

Scharpfs demokratietheoretische Bewertung nichtmajoritärer und Verhandlungen erzwingender Institutionen erscheint im Übrigen als durchaus ambivalent. Institutionelle Begrenzungen des Zugriffs der Mehrheit auf die staatliche Gewalt, sei es durch konstitutionelle Vetopositionen oder durch faktische Verhandlungszwänge, gelten ihm einerseits als Ursachen legitimationsschädlicher Blockaden des Mehrheitswillens oder des Entscheidungsprozesses, vor allem, wenn der Mehrheitswille ein Reformwille ist. Andererseits können sie auch eine um des gesellschaftlichen Zusammenhalts willen wünschenswerte Disziplinierung der Politik gewährleisten und die Komplexität des Entscheidungsprozesses und seine Fähigkeit zur Berücksichtigung verzweigter sachlicher Zusammenhänge erhöhen. Nichtmajoritäre und verhandlungsdemokratische Entscheidungsmechanismen können Reformen blockieren, den Willen des demokratischen Souveräns verzerren und die Effektivität des Regierungshandelns mindern. Aber sie lassen sich auch für problemgerechte Lösungen produktiv machen, unter anderem weil sie Akteure in die Formulierung von Politik einbeziehen, die für ihre Implementierung unentbehrlich sind. Die Einsicht in dieses Spannungsverhältnis fordert dazu heraus, Wege aufzuzeigen, die es erlauben, die demokratische Authentizität

des politischen Systems zu sichern, ohne seine Entscheidungs- und Problemlösungsfähigkeit zu untergraben.

Genau diesem Thema widmen sich denn auch zahlreiche Arbeiten von Fritz Scharpf. Zwar läuft eine Politik, die der Staat mit einer polyzentrisch organisierten Gesellschaft aushandelt, Gefahr, dass die demokratische Mehrheit sich in ihr nur noch teilweise wiedererkennt und sich deshalb nur schwer mit ihr identifizieren kann. Zugleich aber vermeidet sie die Risiken der Desillusionierung eines Mehrheitswillens, der zwar authentisch nach demokratischen Regeln zustande gekommen sein mag, in der Praxis aber undurchsetzbar ist. Statt seine Anerkennung allein auf die Beteiligung der Bürger an der Formulierung eines gemeinsamen Willens zu gründen, setzt der verhandelnde Staat, dessen Konturen Scharpf zusammen mit anderen in einer Vielzahl von Untersuchungen umrissen hat, auf effektivere Problemlösungen in der Hoffnung, den durch allfällige Verhandlungszwänge unvermeidlich kompromittierten Charakter seiner politischen Willensbildung auf diese Weise ausgleichen zu können.

Die zunächst im nationalen Rahmen, wenn auch durchaus aus vergleichender Perspektive durchgeführten Untersuchungen staatsnaher Sektoren im MPIfG rückten nicht nur die Problematik von Verhandlungssystemen in den Mittelpunkt des Interesses, sondern stießen zugleich immer öfter auf den damals zunehmenden Einfluss europaweiter Regelungen im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration. Damit wurde das steuerungstheoretische Interesse auch auf die besonderen Probleme gelenkt, die sich ergeben, wenn ein politisches Gemeinwesen eine Mehrebenenstruktur aufweist. Eine Mehrebenenstruktur unterscheidet sich insofern grundsätzlich von einer idealtypischen Hierarchie, als die verschiedenen Ebenen nicht in einem durchgehenden Verhältnis von Über- und Unterordnung zueinander stehen. Auch in Mehrebenensystemen spielen deshalb Verhandlungen eine zentrale Rolle.

Seit Anfang der neunziger Jahre beschäftigte sich Fritz Scharpf intensiv mit der Politikentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise der Europäischen Union und ihren Folgen für die einzelstaatliche politische Handlungsfähigkeit, und damit am Ende auch für die kollektive Problemlösungsfähigkeit als solche. Dabei knüpfte seine Analyse des europäischen Mehrebenensystems an seine in die erste Hälfte der siebziger Jahre zurückreichenden Untersuchungen über die Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat an. Berühmt wurde Scharpfs Konzept der »Politikverflechtungsfalle«, das aus empirischen Untersuchungen zum Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Erfüllung der so genannten Gemein-

schaftsaufgaben hervorging und später auf den Prozess der Politikformulierung in der Europäischen Gemeinschaft übertragen wurde.

Gleichzeitig griffen die Arbeiten zur europäischen Politik ein zweites zuvor im nationalen Rahmen behandeltes Thema wieder auf, nämlich die für ihre politische Steuerbarkeit wichtigen Unterschiede zwischen verschiedenen Regelungsfeldern. Im europäischen Rahmen ging es Scharpf dabei vor allem um den Unterschied zwischen »geschützten« und dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Sektoren der Wirtschaft. Da letztere sich der staatlichen Intervention besser entziehen können, muss staatliche Politik aus Gründen des Standortwettbewerbs ihre Interessen, etwa an niedriger Besteuerung, in besonderem Maße berücksichtigen. Scharpfs Arbeiten beschreiben ein Ungleichgewicht zwischen negativer und positiver Integration auf europäischer Ebene, wobei mit ersterer die Marktintegration durch Beseitigung von Handelsschranken, mit letzterer dagegen die Fähigkeit zur kollektiven Lösung von Problemen etwa im Bereich der sozialen Sicherung gemeint ist. Da gerade der sozialen Sicherung unter dem Aspekt der Legitimitätsbeschaffung besondere Bedeutung zukommt, berührt sich die Argumentation an dieser Stelle auch mit dem demokratietheoretischen Strang in Fritz Scharpfs Denken. Sein impliziter normativer Maßstab zur Beurteilung der europapolitischen Wirklichkeit kommt im Titel eines Buches aus dieser Zeit zum Ausdruck: Europa soll effizient *und* demokratisch sein.

Schon in den frühen Arbeiten zur Politikverflechtung, und besonders dann in seinem Buch über sozialdemokratische Krisenpolitik, wurde Scharpfs Neigung zur theoretischen und insbesondere spieltheoretischen Modellierung empirischer Zusammenhänge deutlich. Ohne dem oft konstatierten wirtschaftswissenschaftlichen Imperialismus zum Opfer zu fallen, sah Scharpf in den von der Spieltheorie entwickelten Modellen strategischer Interdependenz geeignete Instrumente zum Verständnis komplexer politischer Zusammenhänge und Prozesse. Dabei erschien ihm für die korporativen Akteure, mit denen sich seine Untersuchungen vor allem befassten, die vom Modell erzwungene Unterstellung einer rationalen Handlungsorientierung der Spieler weniger problematisch, als es für Individuen gewesen wäre. Ähnliches gilt für die Interessen der Beteiligten, die in spieltheoretischen Modellen als exogen behandelt werden.

Ohnehin beanspruchte Fritz Scharpf für seine spieltheoretischen Modelle nie deskriptive Adäquatheit; sie blieben für ihn ein erster Analyseschritt, dem weitere empirische Erkundungen folgen müssen, wenn ihre Erklärungskraft nicht ausreichte. Vor allem aber waren seine spieltheoretischen Modellierungen immer in institutionalistische Analysen eingebettet; schon dies

unterscheidet ihn von den »reinen« Vertretern der Schule. Die für Scharpf charakteristische Kombination von institutionalistischen und spieltheoretischen Zugängen wird schon im Titel des Buches deutlich, in dem er seinen analytischen Ansatz darstellt und durch zahlreiche empirische Beispiele und hypothetische Verallgemeinerungen erläutert: »Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research«. Die Spezifizierung des beanspruchten Geltungsbereichs auf »policy research«, eine immer dezidiert problem- und problemlösungsbezogene Art der Analyse, bringt einmal mehr die praktisch-politische Orientierung zum Ausdruck, die für Fritz Scharpf als Wissenschaftler kennzeichnend ist.

2 Der politische Mensch

Fritz Scharpf hat wie nur wenige andere zum Ausbau der Grundlagen der Politikwissenschaften beigetragen. Aber einen akademischen Grundlagenforscher würde man ihn nicht nennen. Schon eher könnte man ihn als »organischen Intellektuellen« im Sinne Gramscis bezeichnen: als jemanden, der seine intellektuelle Produktion an den Problemen und tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten seiner Gegenwartsgesellschaft orientiert und dieser zu helfen versucht, sich in Richtung auf eine höhere Stufe aufgeklärt-rationaler Selbstgestaltung fortzuentwickeln. Kennzeichnend für die Art, in der Fritz Scharpf an diese Aufgabe herangeht, ist eine enge Verbindung zwischen einem ausgeprägten Realitätssinn und einer konstruktiven Phantasie bei der Erkundung des praktisch Möglichen. Vor Interventionen in die Tagespolitik hat Fritz Scharpf sich nie gescheut; zahlreiche Artikel in Tages- und Wochenzeitungen zeugen davon.

Scharpfs Analysen von politischen Problemsituationen durchzieht wie ein roter Faden eine heftige Ungeduld mit allen Versuchen, die Realität im Sinne frommer Wünsche schönzureden. Viele seiner öffentlichen Äußerungen sind Mahnungen an eine Tugend der Nüchternheit, der Bürger wie Politiker, und letztere vor allem, sich befleißigen sollten. Wenn Scharpf beschreibt, dann verlangt er auch von seinen Lesern jene an Weber erinnernde Disziplin bei der Unterscheidung von Sein und Sollen, die er sich selber auferlegt. Realismus ist Anerkennung der Realität als Gegebenheit, aber nicht Vorwand für ihre resignative Hinnahme oder gar opportunistische Glorifizierung. Dass die Welt so ist, wie sie ist, macht sie noch lange nicht zur besten aller möglichen Welten. Der analytisch geschulte Blick auf die

Wirklichkeit ist moralisch geboten, weil nur er die Entdeckung von Wegen in real mögliche bessere Welten und die Erfindung praktischer Lösungen ermöglicht, die sich allein denen erschließen, die zwischen dem Wirklichen und dem Wünschenswerten auf das Genaueste zu unterscheiden vermögen.

Der Realismus des Scharpfschen Werkes ist ein Realismus in reformerischer Absicht. Scharpfs radikaler Verzicht auf Ideologieproduktion und seine hartnäckige Verweigerung gegenüber Forderungen nach intellektueller Sinnstiftung sollen helfen, Wege zu neuen Problemlösungen im Rahmen des Wirklichen und des wirklich Möglichen zu eröffnen. Insofern ist sein Denken innovativ, ohne vordergründig präskriptiv zu werden. Politikwissenschaft im Sinne von Scharpf besteht vor allem in einer systematischen Durchmusterung tatsächlicher Problemzusammenhänge und Handlungssituationen nach Möglichkeiten, wie die an ihnen Beteiligten sich auf neue Wege einigen könnten, gemeinsam den öffentlichen Nutzen zu mehren. Insoweit ist sie nicht nur Theorie, sondern zugleich Kunst: die Kunst, soziale Situationen aufzulösen, die eine Gesellschaft daran hindern, ohne Beeinträchtigung des Nutzens ihrer Mitglieder ihren Gesamtnutzen zu erhöhen.

Trotz seiner Nüchternheit und Ideologieferne eignet dem Scharpfschen Denken eine starke, freilich unaufdringliche und meist implizit bleibende Normativität, die ihn zum medienwirksamen »public intellectual« ungeeignet macht. Der politische Mensch Fritz Scharpf ähnelt eher dem Weberschen Beamten, der seinem Vorgesetzten nach bestem Wissen und Gewissen die Möglichkeiten und Grenzen der Erreichung von Zielen auseinanderlegt, bei deren Auswahl er sich jedoch der Einmischung enthält. In der Tat ist diese Ähnlichkeit alles andere als eine oberflächliche: Webers Beamter und der Politikwissenschaftler Scharpf unterstellen sich beide einem ethischen Gebot, ihr technisches Expertenwissen nicht dazu zu nutzen, um sich an die Stelle ihres Souveräns zu setzen – des Ministers in der Bürokratie und des Volkes in der Demokratie. Der Politikwissenschaftler als Fachmann für Probleme und Handlungssituationen kann und darf für sich nicht beanspruchen, ein Praeceptor Germaniae zu sein, der dem demokratisch verfassten Souverän kraft besseren Wissens oder höherer Moral sagt, was er wollen soll. Dort, wo andere an Gewissen und Moral appellieren, pflegt Fritz Scharpf deshalb eine für ihn charakteristische Kultur distanzierter Wenn-dann-Sätze: Wenn die Demokratie, das Volk, die gewählte Regierung dieses oder jenes wollen – oder doch behaupten es zu wollen – dann dürfen sie bestimmte Dinge nicht tun, auch solche, die sie gerne tun würden, während sie andere Dinge tun müssen, einschließlich solcher, die zu tun kein Vergnügen ist.

»Wertfrei« ist eine solche Wissenschaft nur in ihrem Bemühen, das Tatsächliche vom Wünschenswerten zu trennen. Schon dieses beruht aber auf einer Wertentscheidung und ist das Gebot einer *Tugend der Sachlichkeit*, die sich nicht von selbst versteht. Auch dass der Politikwissenschaftler Scharpf ebenso wie der Webersche Beamte nicht Entscheider werden, sondern Berater bleiben will, ist eine moralische Entscheidung, in der sich Respekt vor einer legitimen politischen Ordnung äußert. Und dass der Sozialwissenschaftler als Berater unangenehme Wahrheiten ebenso offen ausspricht wie angenehme – und eher offener, weil nur sie die Kompetenz und den Mut verlangen, die seinen Einfluss rechtfertigen – ist eine *Pflicht* und Ausdruck eines Pflichtgefühls. Ähnlich gilt für einen Souverän, der schlechte Nachrichten nicht hören will, dass er nicht nur einen möglicherweise folgenreichen technischen Fehler macht, sondern auch gegen das moralische Gebot rationaler Politik verstößt.

Scharpfs Entscheidung für eine politische Moral des Realismus und der Nüchternheit, der jede Ideologisierung fremd ist und die der instrumentellen Seite der Politik nicht weniger Gewicht zugesteht als der moralisierenden, ist nicht untypisch für die »skeptische Generation« der fünfziger Jahre, die schon erwachsen war, als die Wiedertäufer der Studentenbewegung Politik als das gesamte Leben des Einzelnen organisierende kollektive Wertentscheidung betreiben wollten. Allerdings bedeutet die Zurückhaltung in Scharpfs Arbeiten gegenüber substanziellen Wertediskussionen – sozialdemokratischen, emanzipatorischen, abendländischen oder, neuerdings, europäischen – keineswegs Gleichgültigkeit gegenüber den von der Politik verfolgten Zielen. Scharpf war praktizierender Sozialdemokrat schon in den sechziger Jahren, lange vor der Ära Brandt, als die SPD für eine Weile zur Partei der Wahl eines sich herausbildenden progressiven Bürgertums wurde. Für den, der zu lesen versteht, finden sich in Scharpfs Schriften auch dort, wo man es nicht erwarten würde, vielfältige Spuren einer starken Bindung an Werte der demokratischen Linken, wie größtmögliche Gleichheit der Lebenschancen, einen fairen politischen Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern des Marktes und ein Recht für alle auf menschenwürdige Teilhabe am Leben der Gesellschaft.

Freilich war für den politischen Menschen und Staatsbürger Fritz Scharpf die Partei, der er aktiv angehörte, nicht nur eine Werte-, sondern auch eine Willensgemeinschaft, die lernen musste, im westdeutschen Wohlfahrtsstaat der Nachkriegsjahre von der Oppositions- zur Regierungspartei zu werden. Dies machte den Sozialdemokraten Scharpf in seiner Partei zum »Modernisierer«, als es dieses Wort noch gar nicht gab, mit einer pragmatisch-gouver-

nementalen Orientierung, die denen in der Partei schnell unbequem werden konnte, die den unvermeidlichen Konflikten zwischen Theorie und Praxis, zwischen Wert und Wirklichkeit lieber aus dem Weg gegangen wären. Politische Problemlösungen nämlich, so kann man Scharpf lesen, erreicht man in der Regel nicht durch »Ausdiskutieren« von Wertkonflikten und anschließender Konversion »irrationaler« in »rationale« Interessendefinitionen. In der wirklichen Welt, die immer eine kurzfristige ist, sind Interessen so verfestigt, dass sie ohne großen Verlust als exogen behandelt werden können. Gute Politik wird es sich nicht zum Ziel setzen, unterschiedliche Interessen zu vereinheitlichen oder die Widerständigkeit rationalen Handelns durch rhetorische Erzeugung überschwänglicher Gefühle oder auch durch Gewalt zu brechen. Gute Politik ist vielmehr eine, die in der Eigendynamik gegebener Handlungssituationen neue Wege zur Umgehung von Blockaden und zur Lösung von Problemen findet, ohne dass die Konstitution der Gesellschaft und ihrer Mitglieder zur politischen Disposition eines starken Staates oder einer radikalisierten sozialen Bewegung gestellt werden müsste.

Wie kann dies geschehen? Bei aller scheinbaren Nähe zu Grundannahmen der ökonomischen Theorie ist Scharpf weder ein Technokrat, der Probleme durch bessere Berechnungen aus der Welt schaffen will, noch ein Modellplatoniker, der der Welt ihren Abstand von einem universellen Idealzustand vorhält, in dem ihre Probleme sich von alleine lösen. Wie es sich für einen Sozialwissenschaftler gehört, liegen bei Scharpf die Blockaden, die die Lösung von Problemen verhindern, in den zu Institutionen verfestigten Strukturen menschlicher Interaktion. An ihnen kann, wie Scharpf am Schicksal der sozialliberalen Reformregierung unter Willy Brandt aus der Nähe beobachten konnte, auch ein demokratischer Souverän scheitern, wenn er die Eigenlogik der ihm vorgegebenen Handlungswege nicht versteht. Diese in ihrer Komplexität zu entschlüsseln, in ihren immer neuen und überraschenden Permutationen gegen alle Wahrscheinlichkeit »Spiele« zu entdecken, die es realen Akteuren ermöglichen, gemeinsam das Gute zu tun, ohne von ihren partikularen Interessen und strategischen Orientierungen Abstand nehmen zu müssen – das ist die Aufgabe einer praktisch orientierten Politikwissenschaft, wie Scharpf sie versteht.

Eine nüchterne Situationsanalyse ist nicht nur die kognitive Bedingung der Möglichkeit, diese Aufgabe zu erfüllen. Hinter Scharpfs nüchternem Realismus liegt der normative Imperativ, rational zu handeln. Die Vorstellung, dass durch geduldiges Durchdenken der komplizierten Situationslogiken politischer Prozesse Wege gefunden werden können, Nullsummenkonflikte in Positivsummenspiele zu überführen, enthält einen starken aufklärerischen

Optimismus. Scharpfs Welt ist eine, in der kognitive Anstrengungen, gestützt auf ein hoch entwickeltes analytisches Instrumentarium, antagonistische Konflikte in Kooperationsprobleme zu transformieren vermögen, etwa indem sie den Beteiligten zeigen, dass sie sich durch Ausweitung des Zeithorizonts ihrer Interessenrealisierung einzeln und insgesamt besser stellen können. Politik kann, so das Versprechen des Scharpfschen Instrumentenkastens, grundsätzlich als gemeinsame Lösung von Problemen betrieben werden. Scharpfs Politikwissenschaft ist denn auch eine Praxeologie, die sich weniger an den Politiker wendet als an den Experten für »Policy«. Ihre wichtigste virtuelle Klientel ist ein imaginäres Korps leitender Staatsbeamter, die ihr Amt nicht der Protektion, sondern ihrem Können verdanken. Die Wirksamkeit der Scharpfschen Politikwissenschaft hängt ab von der Existenz einer über den gesellschaftlichen Partialinteressen stehenden Beamtenschaft, die sich von diesen nicht korrumpieren lässt, sondern sie klug in den Dienst der allgemeinen Sache stellt – staatstragende Kader, die dafür leben, die öffentlichen Dinge in Ordnung zu bringen und denen an Selbstdarstellung nichts liegt, auch weil sie die Mobilisierung von Konsens durch moralische Rhetorik anderen überlassen können und müssen.

Eine Politikwissenschaft für Problemlöser setzt voraus, dass es solche gibt. Wie praxisnah »policy science« ist, darüber entscheidet letztlich nicht sie selber, sondern die Praxis. Gäbe es eine deutsche ENA, und wäre diese von praktischer Bedeutung, Fritz Scharpf gehörte ohne Zweifel zu ihren wichtigsten Inspiratoren. Was aber wird aus einer problemlösenden Politikwissenschaft, wenn sie durch eine säkulare *Politisierung der Politik*, einschließlich des Staatsapparats und der Beamtenschaft, ihrer Adressaten und Agenten beraubt wird? Wenn nur noch »politics« zählt und nicht mehr oder immer weniger »policy«? Wenn niemand mehr andere Probleme lösen will als solche des Erhalts der eigenen Macht? Zentral für Scharpfs Analysen sind Akteure, nicht Institutionen. Institutionen bilden den Rahmen, innerhalb dessen Akteure handeln und dessen Restriktionen sie, wenn sie erfolgreich sein wollen, möglichst korrekt wahrnehmen müssen. Innerhalb dieses Rahmens aber ist jeder Akteur für seine Ziele und Strategien selbst verantwortlich. Ohne eine Verantwortungsethik im Weberschen Sinne, die sich der individuellen Herausforderung zum Handeln stellt und sich an eine persönliche Verpflichtung zum Handeln im allgemeinen Interesse gebunden fühlt, laufen auch die besten politikwissenschaftlichen Analysen leer.

In einer Welt der politisierten Politik gerät der problemlösende Politikwissenschaftler in Gefahr, zum reinen Toren zu werden, den man allerdings nicht belächeln kann, ohne zugleich die Welt, die für ihn keinen Bedarf hat,

zu bedauern. Sich Lösungen auszudenken, die »wirkliche Akteure« realisieren könnten, die sie aber nicht realisieren *wollen*, kann leicht wie das aufopfernde Ausleben einer aus der Mode gekommenen Tugend erscheinen. Gerade ihre Selbstbescheidung aber kann die Scharpfsche politische Praxeologie zu einer moralischen Provokation machen: Indem sie zeigt, dass Lösungen möglich wären, wenn man sie nur wollte, stellt sie den bloß, der Lösungen nicht will, und indem sie die Ausrede widerlegt, dass es nicht anders geht, wird »policy science« zum Prüfstein für die Ernsthaftigkeit moralischer Beteuerungen und scheinbar blauäugige Rezeptemacherei zu politischer Rhetorik. Probleme lassen sich *wirklich* lösen, Werte lassen sich *tatsächlich* realisieren, aber das hat seinen Preis. Niemand ist gezwungen, ihn zu bezahlen; wer ihn aber nicht zahlen will, der soll nicht mehr behaupten dürfen, dass ihm seine Werte etwas wert sind. Spätestens in der Konfrontation mit den moralischen Voraussetzungen ihrer praktischen Wirksamkeit erweist sich die Scharpfsche »policy science« als moralische Wissenschaft.

3 Die Beiträge in diesem Band

Es versteht sich, dass ein derart weit gefächertes Werk wie das von Fritz Scharpf in den Beiträgen einer Festschrift nicht in allen Einzelheiten reflektiert werden kann. Die Herausgeber haben eine Reihe von Kollegen als Autoren für Beiträge gewonnen, die sich auf ausgewählte wichtige Aspekte von Scharpfs Werk beziehen. Ob unsere Auswahl im Großen und Ganzen gelungen ist, muss der Leser beurteilen.

Der Band beginnt mit zwei Aufsätzen zum Thema »Reformen und Innovationen«. Helmuth Wiesenthal teilt mit Fritz Scharpf eine grundsätzlich eher optimistische Sicht auf die Möglichkeit institutioneller Reformen. Er wendet sich nachdrücklich gegen die in der Politikwissenschaft verbreitete Reformskepsis und belegt »die Fragwürdigkeit unspezifischer Zweifel an der Möglichkeit anspruchsvoller Reformprojekte« durch eine Analyse von fünf sozialpolitischen Basisinnovationen, die im Zeitraum zwischen 1883 und 1913 in fünf europäischen Ländern stattgefunden haben. Auch Colin Crouch betont die Existenz realistischer Handlungsalternativen bei der Institutionengestaltung und bestreitet die unverrückbare Festigkeit sozialer Arrangements. Kritisch analysiert er verschiedene Typologien der »varieties of capitalism« und kommt zu dem Ergebnis, dass Theorien, die mit einer großen Zahl von Typen arbeiten, sich aber auf eine kleine Zahl von Kernin-

stitutionen beschränken, am besten mit den Grundannahmen des akteurzentrierten Institutionalismus zusammengehen.

Es folgen zwei Aufsätze zu Politik und Demokratie in Europa. Adrienne Héritier setzt sich mit Scharpfs These der Dominanz negativer und marktschaffender über positive und marktregelnde Integration in der Europäischen Union auseinander. Dabei verweist sie auf beobachtbare Tendenzen in der Politik der EU, die Marktintegration im Interesse sozialer Ziele zu zügeln. So habe die wiederholte Kritik an bestimmten Folgen der Deregulierung in einigen Bereichen bereits zur Re-Regulierung im Interesse öffentlicher Dienstleistungen geführt. Andrew Moravcsik und Andrea Sangiovanni diskutieren Scharpfs Analysen dessen, was von vielen als »demokratisches Defizit« der Europäischen Union beschrieben wird, und setzen diese mit Scharpfs Unterscheidung zwischen negativer und positiver Integration in Beziehung. Besondere Aufmerksamkeit widmen sie den normativen Prämissen der Scharpfschen Europaforschung und zeigen, wie diese Scharpfs substanzielles Konzept des öffentlichen Interesses und seine Vorstellung von den durch die Politik zu lösenden Problemen geprägt haben und prägen.

Im dritten Teil geht es um die Handlungsfähigkeit der Demokratie. Hier behandelt Manfred Schmidt die für Fritz Scharpf so wichtige Doppelung von Input- und Output-Legitimation sowie von Mehrheits- und Verhandlungsprinzip und zeigt, wie Scharpf in seiner »komplexen Demokratietheorie« die Spannungen zwischen Mehrheitsdemokratie und Verhandlungsdemokratie herausgearbeitet hat. Dabei motiviert nicht zuletzt die Bedrohung einer im Wir-Gefühl der national begrenzten Solidargemeinschaft verankerten Demokratie durch Europäisierung und ökonomische Globalisierung den zunehmenden Rekurs auf Verhandlungen im Interesse einer effektiven Politik.

Auf Schmidt folgt Roland Czada, der drei Typen von Verhandlungsdemokratie – Konkordanz, Korporatismus und die verfassungsförmige Einrichtung von Vetorechten – mit jeweils anderer Wirkungsweise unterscheidet. Elemente aller drei Typen können in einem Land gleichzeitig präsent sein und sich gegenseitig verstärken oder neutralisieren. In Deutschland, so Czada, führt das Nebeneinander starker korporatistischer Verbände mit einer großen Zahl von konstitutionellen Vetopositionen zu einer Lähmung des politischen Entscheidungs- und Innovationsprozesses, die umso wirksamer ist, als die legislativen Mehrheiten in den letzten Jahren immer schmaler geworden sind.

Optimistischer als Czada argumentiert Arthur Benz, der jedenfalls für Mehrebenensysteme mit Politikverflechtung, wie Scharpf sie untersucht hat,

die Vermutung äußert, dass »die auf einer Vetoposition beruhende Macht, Entscheidungen zu verhindern, in der Regel nicht ausgeübt wird, um politische Prozesse zu blockieren«. Stattdessen nutzen erfahrene Vetospieler ihre Blockademacht strategisch, um eigene Ziele durchzusetzen, wobei sie normalerweise die Ziele anderer Spieler in unvermeidlichen Kompromissen berücksichtigen müssen. Da auch den Inhabern von Vetopositionen in Mehrebenensystemen meist nicht an einer Blockade der Politik als solcher gelegen ist, verhalten sie sich aus Selbstinteresse in den meisten Fällen konstruktiv.

Der Föderalismus ist Gegenstand der Beiträge im vierten Abschnitt. Auf dem Hintergrund der Unterscheidung zwischen verschiedenen Varianten des Föderalismus erörtert Klaus von Beyme die spannungsreiche Beziehung zwischen einer majoritären Verfassung auf Bundesebene und der Existenz gleiche Rechte beanspruchender, jedoch zumindest faktisch ungleicher Gliedstaaten. Die Diskussion der in verschiedenen Ländern praktizierten Möglichkeiten, mit den faktischen Asymmetrien von Gliedstaaten fertig zu werden, hat einen unmittelbaren Bezug zu Scharpfs europapolitischer Forderung nach so viel Harmonisierung wie nötig bei soviel Eigenständigkeit der Mitgliedsländer wie möglich. Die Spannung zwischen Unitarismus und Föderalismus steht auch im Mittelpunkt von Gerhard Lehmbruchs Beitrag. Dieser meist auf das politische System bezogene Gegensatz wird von ihm auf die Struktur des deutschen Verbändesystems angewendet. Am Beispiel der Unitarisierungs- und Regionalisierungstendenzen in der Geschichte der deutschen Industrieverbände und kollektiven Arbeitsbeziehungen zeigt er die komplexe Wechselwirkung der Verbändeentwicklung mit dem in die Anfänge des Deutschen Reiches zurückgehenden historischen Prozess der Verfassungsentwicklung auf.

Die beiden letzten Aufsätze des Bandes untersuchen Fragen der Erklärungskraft und Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse einer an Fritz Scharpf orientierten Policy-Forschung. Volker Schneider befasst sich mit der »Spezifik des Erkenntnisobjekts (und) der typischen Fragestellung von Policy-Analysen«. Er zeigt, dass für die Sozialwissenschaften, jedenfalls soweit sie sich mit der Lösung und der Lösbarkeit konkreter gesellschaftlicher Probleme durch Politik befassen, das Wissenschaftsideal der Naturwissenschaften nicht anwendbar ist. Allerdings müssen sie deshalb das Ziel intersubjektiv überprüfbarer Erklärung und über den Einzelfall hinausgehender Generalisierung nicht aufgeben. Dies, so Schneider, ist deshalb so, weil die prinzipiell unvollständigen »Erklärungsskizzen«, zu denen die Policy-Forschung fähig ist, methodisch diszipliniert so ausgelegt werden können, dass sie sich in einem iterativen Prozess immer wieder von Neuem mit ihrem Gegenstand

konfrontieren lassen. Vivien Schmidt schließlich diskutiert, was jenseits der Grenzen der Scharpfschen »begrenzten Verallgemeinerungen« liegt. Sie argumentiert, dass die Grenzen der Policy-Forschung enger gezogen sind als die eines, recht verstandenen, akteurzentrierten Institutionalismus. Während die Policy-Forschung einem »rational choice institutionalism« verpflichtet sei, erlaube es eine Theorie des Handelns von Akteuren in Institutionen, auch die gesellschaftlichen »Diskurse« zu berücksichtigen, in die rationale Wahlhandlungen notwendig eingebettet seien. Diskursanalyse, die die Rolle und Verbreitung von politischen Ideen untersuche, könne deshalb politischen Wandel in Fällen erklären, in denen eine bloße Analyse strategischer Interaktionen dies nicht kann.

Teil I
Reformen und Innovationen

Beyond Incrementalism – Sozialpolitische Basisinnovationen im Lichte der politiktheoretischen Skepsis

Helmut Wiesenthal

1 Einleitung

Das ausgehende 20. Jahrhundert bescherte den Politikwissenschaften einen Komplex von Phänomenen, auf welche sie so wenig vorbereitet waren, dass sie die unerwartete Erscheinung nur verzögert und mit deutlicher Zurückhaltung registrierten. Mit dieser Feststellung ist hier nicht der Kollaps der »Zweiten« Welt gemeint, der mit dem nahezu synchronen System- beziehungsweise Regimewechsel in insgesamt neunundzwanzig Staaten erfolgte. Gemeint ist vielmehr der Ertrag jenes Wandels, den die darauf folgende Einführung von Institutionen der Demokratie und Marktwirtschaft in der Gruppe der »erfolgreichen« Transitionsländer brachte. Vor dem Hintergrund des in theoretischen Sätzen akkumulierten Wissens betrachtet, sind der Zusammenbruch der sozialistischen Staaten und die Ausrufung des Systemwechsels Überraschungen geringeren Grades als die Indikatoren des gelungenen Umbaus der institutionellen Ordnung. Hatten sich die Sozialwissenschaften mit verbindlichen Erklärungen gegenüber der Möglichkeit überraschender Großereignisse durchaus zurückgehalten, so ließen ihre Feststellungen zu den Möglichkeiten und Risiken eines planmäßigen Umbaus kompletter Institutionensysteme nur wenig an Deutlichkeit vermissen. Denn Soziologie und Politikwissenschaft hatten nach dem Zweiten Weltkrieg einen Strauß von empirischen und theoretischen Aussagen zusammengetragen, die in quasi axiomatischer Skepsis gegenüber der Möglichkeit tief greifender und umfassender Institutionenreformen konvergierten. Ihre

---

Die Arbeit an diesem Beitrag wurde durch ein Fellowship des Hanse-Wissenschaftskollegs, Delmenhorst, gefördert. Für kritische Durchsicht des Manuskripts danke ich Julia Wendel und Uta Kühn.

unmissverständliche Botschaft erlaubt es, von einem Negativparadigma der Unmöglichkeit holistischer Reformen zu sprechen.

Markieren die prokapitalistischen Revolutionen der Jahre 1989 bis 1993 einen Einschnitt in der Geschichte gesellschaftlicher Ordnungen mit erheblichen geopolitischen Konsequenzen, so stellt die erfolgreiche Etablierung neuer Institutionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft eine Herausforderung für wesentliche Teile der sozialwissenschaftlichen Theorie dar, und zwar insbesondere für jene, denen zufolge eher mit dem Scheitern als mit dem Gelingen derart anspruchsvoller Reformprojekte zu rechnen sei. Demgegenüber haben die Entwicklungen in den neuen Demokratien Ost- und Mitteleuropas den Sozialwissenschaften eine deutlich erweiterte Informationsbasis verschafft, deren allmähliche Aufarbeitung auch die Revision einiger bis dato für unangreifbar gehaltener Theoreme notwendig macht.

Diese Theoreme genossen nicht nur breite Anerkennung, sondern rekurrierten auch auf solide scheinende Forschungsbefunde. Sie stützten sich auf prägnante Erkenntnisse der Politikanalyse (zum Beispiel Lindblom 1959), der empirischen Entscheidungsforschung in öffentlichen Institutionen (zum Beispiel Cohen et al. 1972), der Analyse des Implementationsprozesses von Regierungsprogrammen (zum Beispiel Pressman/Wildavsky 1979) und auf Argumente aus der Debatte über die (Un-)Regierbarkeit moderner Staaten (zum Beispiel Crozier et al. 1975). Die erkenntnis- und sozialtheoretischen Grundlagen des Negativparadigmas sind im kritischen Rationalismus Karl Poppers (Popper 1972) und der soziologischen Systemtheorie Niklas Luhmanns (zum Beispiel Luhmann 1981) ausgebreitet. Zwar wurde die theoretische Skepsis kaum jemals in Form testbarer Hypothesen formuliert, doch existieren zahlreiche Belege für ihre sinnstiftende Wirkung. Diese manifestiert sich in so bekannten Floskeln wie »the science of muddling through« (Lindblom 1959), vom »garbage can model of decision-making« (Cohen et al. 1972), der Alternativlosigkeit von »piecemeal technologies« (Popper 1972) oder der »Tragik der toten Hände« (Luhmann 1989).

In der radikalen Reformskepsis spiegelte sich also nicht bloß die Kritik am naiven Gestaltungs- und Steuerungsoptimismus sozialdemokratischer Eliten der siebziger Jahre.[1] Sie war auch von erfahrungswissenschaftlicher Theoriebildung auf allen drei Ebenen der soziologischen Analyse fundiert. Auf der Mikroebene des individuellen Handelns waren systematische Erkenntnisse über die Grenzen individueller Informations- und Entscheidungs-

1 Vgl. Scharpf (1972) und Mayntz/Scharpf (1973).

rationalität (Stichwort »bounded rationality«) formuliert worden. Auf der Mesoebene kollektiver Akteure waren deren besondere Rekrutierungs-, Integrations- und Strategieprobleme (Stichwort »collective action dilemma«) sowie die Rationalitätsproblematik kollektiver Entscheidungen (Stichwort »social choice«) entdeckt und zum Bezugspunkt theoretischer Erklärungen gemacht worden. Und auf der Makroebene soziologischer Analyse hatte man erkannt, dass weder Wissenschaft noch Politik im Stande waren, den Begriff einer sowohl inklusiven als auch instruktiven Systemrationalität zu konzipieren (Stichworte *Systemdifferenzierung und Selbstreferenzialität*). Konsequenz dieser Erkenntnisse waren theoretisch und empirisch fundierte Aussagen zur Problematik langfristiger politischer Planung[2] und den eng begrenzten Möglichkeiten »rationaler Politik« (Elster 1987). Aus der Gegenperspektive wurden aber auch Zweifel am »prinzipiellen Steuerungspessimismus« (Mayntz/Scharpf 1995b: 11) angemeldet. Sie schlugen sich unter anderem in wachsendem Interesse an den verbliebenen Optionen der Steuerung gesellschaftlicher Teilsysteme nieder.[3]

Nachdem in den achtziger Jahren die Grenzen institutioneller Reform von den Verfechtern des neoliberalen Rationalisierungsprojektes – mit unterschiedlichen Resultaten – empirisch getestet worden waren, bietet das Jahrzehnt der postsozialistischen Transformationen ein ausgesprochen disparates Bild. Auf der einen Seite beweist die Mehrheit der europäischen Transformationsländer, dass ein Umbau von Wirtschaft und politischem System in weitgehender Übereinstimmung von Plan und Wirklichkeit möglich ist. Auf der anderen, der westlichen Seite des politischen Erfahrungsraums gewinnt das Negativparadigma der Unmöglichkeit solcher Reformen neue Unterstützer. Heute nehmen es nicht mehr nur Wissenschaftler in Anspruch, um Fälle des Scheiterns ambitionierter Projekte zu erklären, sondern auch politische Akteure verstehen es, mit seiner Hilfe Reformabstinenz und Risikoscheu zu verklären.[4]

Zur Verteidigung der systematischen Reformskepsis ließe sich anführen, dass sie vor allem die in konsolidierten Demokratien gesammelten Erfahrungen repräsentiere, während in den osteuropäischen Transitionsländern

---

2 Vgl. Luhmann (1971), Scharpf (1972, 1979), Ronge/Schmieg (1973) und Kydland/Prescott (1977).

3 Vgl. u.a. die Beiträge zu Mayntz et al. (1988), Mayntz/Scharpf (1995a) und Scharpf/Schmidt (2000).

4 Hier sei nur an die Ankündigung des Kanzlerkandidaten Gerhard Schröder erinnert, eine von ihm geführte Regierung werde »nicht alles anders, aber vieles besser machen«.

ein vorübergehend erweiterter Möglichkeitsraum der institutionellen Gestaltung bestanden habe. Doch hält dieser Einwand genauerer Betrachtung nicht Stand. Ebenso gewiss wie die besonderen Umstände des Systemwechsels und die Abwesenheit einiger typischer Merkmale der konsolidierten Demokratien ist das Vorhandensein von erschwerenden Bedingungen des Übergangs zu Demokratie und Marktwirtschaft. Die sozialistischen Gesellschaften hatten sich bekanntlich nicht durch die Akkumulation wirtschaftlichen und sozialen Kapitals für einen aufwändigen Systemwechsel qualifiziert, sondern waren mit erheblichen Bürden und Mängeln belastet. Ein gravierendes Erfolgsrisiko war das Erfordernis der »dualen Transition«, das heißt der Gleichzeitigkeit von politischem und ökonomischem Wandel (Elster 1990). Es wurde befürchtet, dass die Vollendung des schwierigen Projekts misslingt, sobald die Bevölkerung beginnt, ihren Unmut über die Kosten des Wandels in den demokratischen Institutionen auszudrücken. Je schmerzhafter die Reformen und je demokratischer die neuen Institutionen, desto sicherer drohe der Abbruch des Reformprogramms.[5]

Gewiss hat die auf Mittel- und Osteuropa gerichtete Transformationsforschung nicht ausschließlich Erfolgsbelege produziert. Neben dem Nachweis der Möglichkeit anspruchsvoller Reformprojekte wurden auch reichlich Steuerungsdefizite, Perfektionsmängel und »postsozialistische Krisen« (Müller 1998) identifiziert. Sie sind jedoch allesamt ungeeignet, das Negativparadigma zu verifizieren. Zum einen genügt schon ein einziger Erfolgsfall, um den unlimitierten Geltungsanspruch *ad absurdum* zu führen. Zum anderen ist zu bezweifeln, dass es den postsozialistischen Akteuren tatsächlich immer und überall um die Herstellung von Demokratie und Marktwirtschaft ging. Umso deutlicher treten jene Fälle hervor, in denen die handlungsleitenden Intentionen einen kongruenten Ausdruck in den Resultaten des Wandels fanden.[6]

Um die revisionsbedürftigen Annahmen des Unmöglichkeitstheorems kenntlich und gegebenenfalls einer Präzisierung zugänglich zu machen, bedarf es jedoch der Auswertung weiterer Samples von Verdachtsfällen erfolgreicher Reform. Das hierfür in Frage kommende Datenmaterial ist zugegebenermaßen knapp. Lohnend wäre vermutlich das Studium der überraschend erfolgreichen Reformbemühungen einiger Schwellen- und Entwicklungs-

5 Dieser Sachverhalt findet im »Dilemma der Gleichzeitigkeit« (Elster 1990/Offe 1991) einen theoretischen Ausdruck.

6 Vergleichende Analysen der erfolgreichen Fälle finden sich u.a. bei Beyer et al. (2001), Weidenfeld (2001) und Wiesenthal (2001).

länder, die im letzten Jahrzehnt – entgegen einem allgemeinen Trend – signifikante Fortschritte der Demokratisierung und Liberalisierung der Wirtschaft erzielten.[7] Von einem anderen geeignet scheinenden Sample ist in diesem Beitrag die Rede: der Ersteinführung innovativer Institutionen der sozialen Sicherung in west- und nordeuropäischen Staaten.

Die in diesem Beitrag skizzierten Fälle der sozialpolitischen Innovation mögen allerdings dem selben Einwand begegnen wie das Sample der postsozialistischen Transformationen: Es handele sich um nicht subsumierbare Anomalien. Über die Berechtigung des Einwands kann nur die hypothesengeleitete Analyse entscheiden. Da es dabei nicht um den Nachweis der generellen »Machbarkeit« beliebig anspruchsvoller Reformen geht, sondern das Ziel eine Präzisierung der Bedingungen ihrer Möglichkeit ist, versprechen gerade die vermeintlichen Anomalien, zur Aufhellung der Grauzone zwischen den Bereichen des Möglichen und des Unmöglichen beizutragen.

2 Historische Sozialpolitikforschung im Fokus retrospektiver Politikanalyse

Die Geschichte des Sozialstaats ist Thema einer Fülle von sozialhistorischen und sozialpolitischen Studien. Ihr Fokus gilt vor allem den maßgeblichen Interpretationen der »sozialen Frage«, den in Betracht gezogenen und schließlich gewählten sozialpolitischen Instrumenten, deren technischer Praktikabilität und sozialer Akzeptanz sowie den Verteilungseffekten der Innovation und ihrer Weiterentwicklung. Aufmerksamkeit fanden auch die Prozesse der politischen Entscheidungsproduktion, aus denen die heutigen Sozialstaaten hervorgingen. Da sich die Periode der Ausbreitung sozialer Pflichtversicherungssysteme über rund neunzig Jahre erstreckt,[8] ist ihre Einführung in den einzelnen Nationalstaaten nicht anhand eines einheitlichen Schemas der Erfindung und Diffusion erklärbar. Vielmehr waren sowohl die Ersteinführung als auch das »institutional lesson drawing« (Rose 1991) Er-

7 Vgl. die im Zusammenhang des Carl-Bertelsmann-Preises 2001 entstandenen Länderberichte zu Südkorea, Taiwan, Bolivien, Uruguay, Mali und Mauritius bei Weidenfeld (2001).

8 Der Beginn dieses Zeitraums wird durch die 1883 im Deutschen Reich geschaffene gesetzliche Krankenversicherung markiert; ihr Ende datiert auf 1976, als die Schweiz eine Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit einführte.

gebnisse komplexer Prozesse mit einer Vielzahl von unabhängigen Variablen. In der vergleichenden Sozialstaatsforschung schälten sich die folgenden, teils konkurrierenden, teils komplementären Ansätze von Kausalerklärungen heraus.[9]

1. *Funktionalistische* Erklärungen stellen auf Faktoren des sozioökonomischen Wandels ab, in dessen Verlauf es zur Thematisierung der »sozialen Frage« kam. Als Kandidaten fungierten insbesondere die Industrialisierungsdynamik, Landflucht und Urbanisierung sowie die steigende Lebenserwartung mit der Folge häufiger Altersarmut (Pampel/Williamson 1985). Die problemgenetischen und nachfrageorientierten Erklärungen sozialpolitischer Innovationen finden jedoch nur schwache empirische Unterstützung. So lässt sich kein enger Zusammenhang zwischen Industrialisierungsniveau und Sozialpolitikinnovation nachweisen (Köhler 1979).

2. Als weiterer Erklärungsfaktor wurde der Wandel *soziokultureller* Werte in Betracht gezogen. Er ist insbesondere in der Ablösung eines dogmatischen Verständnisses von Liberalismus durch »neu-liberale« Auffassungen von einer zweckmäßigen Arbeitsteilung zwischen den Individuen auf der einen Seite und kollektiven beziehungsweise staatlichen Einrichtungen auf der anderen nachweisbar. Allerdings richtete sich die Nachfrage nach institutionellen Innovationen nicht automatisch an den Staat, sondern drückte sich auch im Aufbau von Selbsthilfevereinigungen und Wohlfahrtsorganisationen aus. Diese wiederum haben sich nicht selten der Einführung staatlicher Programme widersetzt (Orloff 1993).

3. Genuin politische Faktoren sind angesprochen, wenn auf die Mobilisierungserfolge der Arbeiter, die Einführung des allgemeinen (Männer-) Wahlrechts und die sukzessiven Stimmengewinne der Arbeiterparteien sowie ein durch den Wandel der Machtverhältnisse gesteigertes Konfliktniveau Bezug genommen wird (Korpi 1989). Die im weitesten Sinne *demokratietheoretische* Argumentation erscheint durch vergleichende Makrostudien (zum Beispiel Berg-Schlosser/Quenter 1996) als bestätigt. Akteurorientierte Analysen ergaben allerdings, dass sozialdemokratische und radikalliberale Parteien sowie die Gewerkschaften der Einführung allgemeiner staatlicher Sicherungssysteme regelmäßig mit Desinteresse begegneten, wenn sie sich nicht sogar ausdrücklich gegen diese aussprachen.

---

9 Vgl. vor allem Alber (1979), Köhler (1979), Flora/Alber (1982) und Orloff (1993).

4. Dieser Befund korrespondiert der Beobachtung, dass konstitutionell-dualistische Monarchien mit schwacher Partizipation der Arbeiterbewegung ein stärkeres Interesse an frühen sozialpolitischen Innovationen zeigten als liberale Demokratien mit einem entwickelten parlamentarischen System (Flora/Alber 1982). Aber selbst in diesen kam die sozialpolitische Initiative regelmäßig von politischen und intellektuellen Eliten, die sich entweder für die Machtsicherung des bestehenden Regimes engagierten oder zur advokatorisch-antizipatorischen Thematisierung von Arbeiterinteressen bereit waren. *Elitentheoretische* Ansätze (zum Beispiel Heclo 1974) dieser Art waren auch bei der Entzifferung des der Innovation vorausgegangenen Orientierungswandels und des Zustandekommens von »cross-class coalitions« (Orloff 1993: 76) erfolgreich.

5. *Institutionalistische* Erklärungsansätze schließen insoweit an elitentheoretische Argumentationen an, als sie unter anderem auf Zugewinne an staatlicher Handlungskapazität und professioneller Expertise abstellen. Damit geraten nicht nur die Rolle sozialpolitischer Experten und die tendenzielle Verwissenschaftlichung des staatlichen Aufgabenverständnisses in den Fokus, sondern auch bürokratische Eigeninteressen und die Logik des »policy legacy«. Da der institutionalistische Ansatz keine der zuvor erwähnten Erklärungsfaktoren systematisch ausschließt, legt er einen maximal inklusiven Aufmerksamkeitshorizont nahe. Gleichzeitig ist er für die Kontingenzen auf kognitiv-normativer Ebene wie auf der Interaktionsebene offen, auf der sich Parteienwettbewerb, politisches Unternehmertum und »policy learning« abspielen.

6. Der Vollständigkeit halber ist schließlich noch der *diffusionstheoretische* Erklärungsansatz (Alber 1979; Rose 1991) zu erwähnen, der auf Mechanismen der Identifikation und Proliferation institutioneller »Erfindungen« abstellt. Er scheidet allerdings für die Untersuchung institutioneller Basisinventionen aus.

Eine sekundäranalytische Auswertung sozialhistorischer Studien, wie sie im folgenden Kapitel resümiert ist, profitiert in besonderem Maße vom Ertrag der institutionalistischen Erklärungsperspektive. Diese erlaubt es, den Interaktionen der Beteiligten die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken. Gleichzeitig bietet sie eine fruchtbare Schnittstelle zu den Theorien der Politikanalyse. Von letzteren sind insbesondere das Politikzyklusmodell (deLeon 1999), das Advocacy Coalition Framework (Sabatier/Jenkins-Smith 1999) und institutionalistisch geläuterte Rational-Choice-Theorien (Mayntz/

Scharpf 1995b; Ostrom 1999a) in Betracht zu ziehen, wenn es um geeignete Kategorien zur Strukturierung der Analyse geht. Bei genauerer Betrachtung erweist sich das Advocacy Coalition Framework (ACF) dem Zyklusmodell und den Rational-Choice-Ansätze insofern als überlegen, als es einen Set heuristischer Hypothesen anbietet. Diese fokussieren Orientierungen (»beliefs«) und Entscheidungsprämissen der Akteure in unterschiedlichen Abstraktionsgraden, die Interaktion zwischen der Befürworterkoalition eines Politikwandels und ihren Gegenspielern sowie die Bedingungen, unter denen es zu Orientierungswandel, Politikwandel und Politiklernen (»policy learning«) kommt. Der kognitive Fokus des ACF korrespondiert der Beobachtung, dass sozialpolitischen Innovationen regelmäßig tief greifende Veränderungen der Problemwahrnehmung und -interpretation vorausgingen. Mehr noch als in anderen Politikfeldern gilt für die frühe Sozialpolitik:

> Policy development is essentially about a process of *problem setting*; it is concerned with developing new purposes and new interpretations of the inchoate signs of stress in the system that derive from the past.
> (Rein/Schon 1977: 235; Hervorh. im Orig.)

»(P)roblem-setting frames of social policy« und insbesondere »frame shifts« (Rein 1987: 30) markieren die typischen Ausgangsbedingungen sozialpolitischer Innovation. Dennoch ist es nicht zweckmäßig, sich auf die anlassgebenden Deutungsinnovationen zu beschränken, weil diese im Verlauf der anschließenden Politikentwicklungs-, Koalitionsbildungs- und Entscheidungsprozesse oft erhebliche Veränderungen erfahren. Deshalb geht es in den folgenden Sekundäranalysen um erfolgsentscheidende Faktoren der Politikinnovation in *allen* Stadien des Politikprozesses.

Zu diesem Zweck werden einzelne Fälle anhand einer dem ACF entlehnten Begrifflichkeit dargestellt. Die verdichtete Darstellung beginnt mit einem Blick auf das entstehende Policy-Subsystem und die anlassgebende Interpretation des sozialen Problems. Mit Bezug auf die jeweilige Variante der »sozialen Frage« werden die Initiativakteure und ihre Unterstützer, das heißt die Koalition der Befürworter, skizziert. Analoge Informationen werden auch zur Koalition der Innovationsgegner und, soweit vorhanden, relevanter »bystanders« präsentiert. Daran schließt sich ein Abriss des Entscheidungsprozesses an, der dem institutionenbegründenden Kompromiss vorausgeht. Schließlich werden vergleichsfähige Merkmale des einzelnen Falls, die vorgenommenen Themenverkoppelungen (»deals«) sowie die augenscheinlich gravierendsten Innovationshindernisse resümiert.

Aus systematischen Gründen wäre es zweckmäßig gewesen, neben gelungenen auch gescheiterte Innovationsprojekte heranzuziehen. Dieses Vorhaben musste jedoch in Ermangelung vergleichbarer Informationen aufgegeben werden. Die Aufmerksamkeit der ausgewerteten sozialhistorischen Studien richtet sich fast ausschließlich auf Politikprozesse mit einem positiven Resultat. Die vermutlich zahlreicheren Fälle vergeblicher Innovationsbemühungen hinterließen in der Geschichtsschreibung nur eine schwache Spur. Aufschlussreiche Informationen finden sich nur für weniger effektive Phasen in der Vorgeschichte der gelungenen Reformprojekte.

Die vorgenommene Fallauswahl gibt originären, das heißt weitgehend vorbildlosen, Innovationen den Vorzug vor Fällen der erfolgreichen Diffusion. Bis auf eine Ausnahme handelt es sich um Fälle der Ersteinführung eines staatlichen Sozialprogramms. Ein völliger Verzicht auf Sekundärinnovationen würde jedoch den Sozialreformen des Deutschen Reiches ein unangemessenes Übergewicht im Sample verleihen, da diese gleich drei typischen Risiken galten: Unfall, Krankheit und Invalidität. Um für ein Mindestmaß an Varianz der Kontext- und Prozessbedingungen zu sorgen, werden bei den zwei übrigen sozialstaatlich bearbeiteten Risiken, der allgemeinen Volksrente und Lohnersatzleistungen für Arbeitslose, je zwei Fälle betrachtet. Neben der schwedischen Volksrente von 1913 kommt auch deren weniger prominente Vorläuferin in Dänemark 1891 zur Sprache. Außer der ersten staatlichen Arbeitslosenversicherung, die 1911 in Großbritannien entstand, wird auch die Einführung staatlicher Subventionen für die gewerkschaftliche Arbeitslosenversicherung in Frankreich 1905 behandelt.

Da die in ihrem Entstehungsprozess betrachteten sozialpolitischen Basisinnovationen nach Kontext und Typus deutlich differieren, ist nicht von einem vergleichbaren Schwierigkeitsgrad der Innovation auszugehen. Der Sekundäranalyse der fünf Fälle unterliegt vor allem eine heuristische Absicht. Gesucht werden Hinweise auf potenziell verallgemeinerbare Prozessmerkmale wie auch ein Eindruck von der Varianz der konkreten Hindernisse. Das notwendige Maß an Vergleichbarkeit ist auf Grund der zeitlichen Nähe der Fälle gegeben, die innerhalb einer Spanne von lediglich dreißig Jahren (1883–1913) liegen. Alle betrachteten Erstinnovationen erfolgten somit lange vor der in den fünfziger Jahren begonnenen Blütezeit moderner Wohlfahrtsstaaten, an deren je besonderen Ausprägungen prägnante typologische Unterschiede festgemacht werden.[10]

---

10 Hier ist an Esping-Andersens (1990) Unterscheidung zwischen der liberalen, der konservativen und der sozialdemokratischen Variante des Sozialstaats zu erinnern sowie an jene

3 Fünf sozialpolitische Basisinnovationen

Bei den im Folgenden vorgestellten Fällen der Ersteinführung von Institutionen der sozialen Sicherung handelt es sich um die zwischen 1883 und 1888 im Deutschen Reich begründeten Unfall-, Kranken- und Invaliditäts- beziehungsweise Altersrentenversicherungen, die Schaffung einer allgemeinen Volksrente in Dänemark (1891) und Schweden (1913) sowie die 1905 in Frankreich und 1911 in Großbritannien entstandenen Varianten der gesetzlich verankerten Arbeitslosenversicherung.

3.1 Die Sozialreformen in Deutschland 1883, 1884 und 1889[11]

Das *Policy-Subsystem***,** in dem die Einführung staatlicher Sozialversicherungen thematisiert wurde, empfing Impulse aus zwei Richtungen: von einer auf den sozialstrukturellen Wandel reagierenden intellektuellen Gesellschaftsdiagnostik und aus machtpolitischen Bestrebungen der staatstragenden Eliten. Letztere nahmen den sozialpolitischen Konflikt – im Anschluss an die »äußere« Reichseinigung – als ein Problem der »inneren« Einheit wahr. Daneben sorgte man sich um günstige Bedingungen der Wirtschaftsentwicklung und die internationale Wettbewerbsposition des Reiches.

Wie in anderen Ländern Europas hatte sich nach 1848 auch in Preußen »in Presse und an Universitäten, in Verbänden, Kirchen und Verwaltungen« (Fischer 1985: 204) eine breite sozialpolitische Diskussion entwickelt. Unter dem Etikett »Pauperismus« war die in die Städte migrierte ländliche Armutsbevölkerung zum Thema der urbanen Eliten geworden. Hier wurde ihre Misere zunächst mit dem Idealbild intakter ländlicher Verhältnisse kontrastiert und als Sittenverfall diagnostiziert. Allmählich bemerkte man die Ursachen des irreversiblen Urbanisierungsschubs und sondierte neue Möglichkeiten des Umgangs mit der »socialen Frage«. Christlich-soziale Kreise und der Verein für Socialpolitik plädierten für eine aktive Sozialpolitik des Staates und den Aufbau einer entsprechenden Verwaltung. Die Wortführer der sozialpolitischen Diskussion waren allerdings uneins über die geeigneten Maßnahmen. Sie sind mehr als Vorbereiter denn als Kern der Befürworterkoalition anzusehen. Insbesondere erwogen wurden der Ausbau des prä-

---

zwischen »residualen« und »institutionellen« Wohlfahrtsstaaten (Sainsbury 1991).

11 Die folgenden Ausführungen basieren vor allem auf Köhler/Zacher (1981), Mommsen/Mock (1982), Reidegeld (1996), Ritter (1983) und Stolleis (1979).

ventiven Arbeiterschutzes, eine Reform des Haftpflichtrechts zu Gunsten der Geschädigten, die Unterstützung des Hilfskassenwesens sowie die Schaffung von Pflichtversicherungen.

Der Übergang von der sozialpolitischen Debatte zu einer politikvorbereitenden Befürworterkoalition (»advocacy coalition«) konkreter Reformen, der in den 1870er-Jahren erfolgte, verdankt sich dem Hinzutreten machtpolitischer Erwägungen in Regierungskreisen und einem sich unverhofft bietenden Gelegenheitsfenster. Zum einen reagierte die Reichsregierung auf die Organisations- und Wahlerfolge der politischen Arbeiterbewegung[12] mit wachsender Handlungsbereitschaft, die sich zunächst auf die Maßnahmensondierung in Fachkonferenzen und Strategiezirkeln beschränkte. Zum anderen versuchte sie, vom Umschlag der öffentlichen Stimmung zu profitieren, als zwei Attentate auf den Kaiser eine an 1848 erinnernde Revolutionsfurcht geweckt hatten.[13] Der angekündigte »Vernichtungskrieg« gegen die Arbeiterbewegung war nach Auffassung der Historiker jedoch keine Reaktion auf eine akute Bedrohung des politischen Systems, sondern ein Versuch, repressive Maßnahmen mit der grassierenden »Sozialistenfurcht« zu legitimieren. Die Ablehnung des für die tendenziell liberale Reichstagsmehrheit inakzeptablen Sozialistengesetzes war einkalkuliert, da sie der Regierung die Möglichkeit bot, das Parlament aufzulösen und sich durch Neuwahlen einen der Zeitstimmung entsprechend konservativen Reichstag zu verschaffen. Dieser nahm nicht nur im Oktober 1878 das Sozialistengesetz an, sondern war auch bereit, den Wechsel vom Wirtschaftsliberalismus zur Schutzzollpolitik mitzutragen, von der man sich eine Besserung der Wirtschaftslage erhoffte (Saul 1980).

Bismarcks Entscheidung für eine staatliche Initiative in Sachen des industriellen Unfallrisikos, aus der die heute nur marginal bedeutsame Unfallversicherung hervorging, entsprang der Konvergenz des machtpolitischen mit dem sozialpolitischen Kalkül: Um der Sozialdemokratie »das Wasser abzugraben«, sollte die *politische* Konflikt*ver*schärfung mittels der repressiven Sozialistengesetze durch einen Beitrag zur *sozialen* Konflikt*ent*schär-

12 So war es 1875 in Gotha zur Vereinigung der ADAV (Lassalle) und der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei (Bebel, Liebknecht) zur späteren SPD gekommen. 1877 zogen erstmals zwölf SPD-Abgeordnete (mit 9,1 % Stimmenanteil) in den Reichstag ein. In Sachsen waren die Sozialdemokraten mit 38 % stärkste Partei geworden, während sie auch in Berlin (39,2 %) und Hamburg (40,0 %) beachtliche Erfolge verzeichneten (Ritter 1983: 26).

13 Das Attentat vom 11. Mai 1878 überstand der Kaiser unverletzt, das zweite Attentat vom 2. Juni 1878 dagegen nur mit schweren Verletzungen. Es lieferte Bismarck einen Anlass, den Reichstag aufzulösen.

fung begleitet sein. Dieser Motivmix war keine Ad-hoc-Erfindung des Reichskanzlers. Bereits auf zwei von der Reichsregierung veranstalteten internationalen Konferenzen in 1871 und 1872 hatten Experten empfohlen, der Internationale der Arbeiter sowohl mit repressiven Maßnahmen als auch mit dem Ausbau des Versicherungswesens zu begegnen. Wenig später (1874) plädierte auch der Verein für Socialpolitik für eine »Casse« der Arbeiter.

Die *Befürworterkoalition* beschränkte sich auf den Reichskanzler, Beamte der Ministerialbürokratie und Teile der Konservativen sowie der Zentrumspartei. Die Vertreter der Großindustrie, aus deren Kreisen der erste Entwurf einer Unfall-Pflichtversicherung stammte, sahen sich in den späteren Phasen der Politikentwicklung nicht mehr als Beteiligte, sondern als bloße Entscheidungsnehmer und verloren das Interesse. Zurückhaltende Unterstützung kam von beiden Lagern des politischen Liberalismus. Zwar wollte man die soziale Frage lieber durch Selbsthilfe gelöst sehen (Tober 1999), doch mochte man sich staatstreu zeigen und unterstützte die staatlichen Sozialreformen, um die Entwicklung der Sozialdemokratie durch »Wohltätigkeiten« zu bremsen.

Die generellen Wertorientierungen der Koalition (beziehungsweise »deep core beliefs« in der Terminologie von Sabatier/Jenkins-Smith 1999) galten dem Anschein nach vor allem einer stabilen hierarchischen Staatsordnung. Die die Policywahl steuernden Entscheidungsprämissen (»policy core beliefs«) zielten in materialer Hinsicht auf die Modernisierung von Staat und Gesellschaft bei ungeschmälerten Integrations- und Interventionskompetenzen. In prozeduraler Hinsicht drückten sie eine Präferenz für administrative Entscheidungen und ständische Selbstverwaltung an Stelle des schwer kalkulierbaren parlamentarischen Prozesses aus. Die unmittelbar policybezogenen Präferenzen galten der Förderung der Wirtschaft, der Sicherung der Sozialintegration und einer zeitgemäßen Regulation der sozialen Missstände.

Das Lager der *Gegner* der Gesetzesinitiative war sehr heterogen und vermochte keine effektive Abwehrkoalition zu bilden. Ihm sind einerseits die verbliebenen Anhänger liberaler Prinzipien zuzurechnen, des Weiteren die Eigentümer kleiner und mittlerer Betriebe mit einer hohen Lohnquote sowie Unternehmen mit einem hohen Exportanteil oder unterdurchschnittlicher Unfallhäufigkeit. Auch die privaten Versicherungsgesellschaften und sozial gesinnte Unternehmer, die bereits betriebliche Sozialleistungen gewährten, lehnten Pflichtversicherungen ab. Auf der anderen Seite wurde die Sozialreform von der Sozialdemokratie vehement bekämpft. Sie plädierte stattdessen für die Verbesserung des Arbeiterschutzes, uneingeschränkte Unterneh-

merhaftpflicht und die Autonomie der Arbeiterhilfs- und Unterstützungskassen. Die Reformen wurden als »Sozialdemagogie«, »politische Bauernfängerei« und bloße Fortsetzung der Armenpolitik gebrandmarkt (Reidegeld 1996: 238).

Die Sequenz der policybezogenen *Entscheidungen* startete 1880 mit dem Vorschlag für eine Ausweitung der gesetzlichen Haftpflicht und des Arbeiterschutzes. Er stammte von einem Protagonisten der Reformdebatte im Handelsministerium, war aber nicht mit dem Reichskanzler abgesprochen. Bismarck nahm die unerbetene Initiative als Affront gegen seine noch unpublizierten Versicherungspläne wahr und zog den Vorschlag mit verfassungsrechtlichen Argumenten aus dem Verkehr (von Berlepsch 1994). Grundlage des weiteren Verfahrens wurde ein Unfallversicherungskonzept, das der Industrielle Baare nach Absprache mit anderen Industriellen für Bismarck angefertigt hatte. Die Urheber der unwillkommenen Haftpflichtlösung wurden von der weiteren Mitwirkung ausgeschlossen.

Das gravierendste Hindernis auf dem Weg zu Pflichtversicherungen gegen die Risiken Unfall, Krankheit und Invalidität bildeten die unsicheren Mehrheitsverhältnisse im Reichstag. Sein Entscheidungsverhalten war mangels verbindlicher Koalitionsverträge beziehungsweise Fraktionskoordination schwer kalkulierbar. Die für die Politikentwicklung zuständige Ministerialbürokratie stellte die Zustimmungsfähigkeit der Sozialreformen auf zwei Wegen sicher. Zum einen wurden die einzelnen Teilprojekte in eine Reihenfolge gebracht, die die parlamentarische Befassung zu erleichtern versprach:[14] Priorität wurde der als Radikalinnovation perzipierten Unfallversicherung gegeben. Ihr war aus technischen Gründen die wenig kontroverse Krankenversicherung zugeordnet. Den Schlusspunkt bildete die ebenfalls als unkontrovers eingeschätzte Invaliditäts- und Altersrentenversicherung.

Zum Zweiten mussten nach und nach mehrere zunächst präferierte Teile des Konzepts der Kompromissfindung geopfert werden. Das betraf nicht nur den sogenannten Reichszuschuss, einen staatlichen Finanzierungsbeitrag, mit dem die Regierung den Arbeitern ihre Fürsorglichkeit demonstrieren wollte, sondern auch die als Kooptationsinstrument vorgesehenen »Arbeiterausschüsse«, eine eigene Beitragspflicht der Arbeiter (die deren Beteiligung an der Verwaltung legitimieren sollte) und schließlich die Reichsversicherungsanstalt als Trägerinstitution. Letztere gab Bismarck in Reaktion auf die

14 Im Falle der Vorlage des gesamten Reformpakets »würden zahlreiche Gesellschaftskreise durch die Größe der bevorstehenden Aufgabe abgeschreckt und zur Opposition getrieben werden«, meinte Bismarck laut Zöllner (1981: 91).

anti-etatistischen Präferenzen der Parlamentsmehrheit auf, konnte sich aber so rasch mit der Alternative »berufsgenossenschaftlicher« Unternehmensverbände anfreunden, dass diese später als seine originäre Präferenz ausgegeben wurde. Von den ursprünglichen Absichten überlebte lediglich die allgemeine Versicherungspflicht.

Vereitelt wurde auch das finanz- und staatspolitische Nebenziel des Reformvorhabens, die Steuerungsfähigkeit des Staates zu steigern. Waren doch zur Teilfinanzierung der Sozialreformen zusätzliche Einnahmen aus Schutzzöllen und Tabaksteuern, das heißt die »Besteuerung des Auslandes und des Luxus« (Ritter 1983: 38), vorgesehen. Das Zustandekommen einer Mehrheit für die Verabschiedung des dritten Entwurfs für ein Unfallversicherungsgesetz im Juli 1884 wird unter anderem auf einen »deal« mit Schutzzollinteressenten zurückgeführt, die dem zwischen Konservativen, Freikonservativen und Zentrum ausgehandelten »klerikal-konservativen« Kompromiss beitraten. Das Gesetz trat am 1. Oktober 1885 in Kraft, nachdem das Krankenversicherungsgesetz bereits im Mai 1883 verabschiedet worden und Ende 1884 in Kraft getreten war.

Drei Jahre später wurden die Grundzüge einer Invaliditäts- und Alterssicherung veröffentlicht. Als Träger waren von vornherein die für die Unfallversicherung geschaffenen Berufsgenossenschaften vorgesehen. Überraschenderweise erwiesen sie sich als ebenso wenig zustimmungsfähig wie eine Reichsversicherungsanstalt, die erste Präferenz der Regierung. Erst das Ausweichen auf dezentrale Landesversicherungsanstalten mit paritätischer Selbstverwaltung ermöglichte einen zustimmungsfähigen Kompromiss. Diesmal konnte die Reichsregierung jedoch einen bescheidenen Staatszuschuss (von 50 Mark pro Kopf und Jahr) durchsetzen. Vor dem Hintergrund einer günstigen Wirtschaftskonjunktur wurde das Gesetz im Mai 1889 mit knapper Mehrheit beschlossen und stufenweise in Kraft gesetzt.

Die auf Grund ihres Vorbildcharakters einflussreichen Sozialreformen des Deutschen Reichs zeigen sich der Policy-Analyse als das emergente Resultat eines wohlkalkulierten Konzepts und einer Serie hochkontingenter Entscheidungen. Der Rekurs auf das vertraute Instrument der Versicherung verschaffte den Sozialreformen die relativ besten Aussichten auf Zustimmungsfähigkeit.[15] Die begrenzte Steuerungsfähigkeit der Regierung gegen-

15 Seit längerem existierten schon freiwillige Hilfskassen der Handwerksgehilfen, Betriebskrankenkassen von Großunternehmen und eine allgemeine Knappschaftsversicherung. Für die belgischen Seeleute war bereits 1844 eine Pflichtversicherung gegen Krankheit, Invalidität, Alter und Tod geschaffen worden (Fischer 1985: 199).

über dem Parlament nötigte jedoch zu flexiblen Konzessionen an die Präferenzen der wechselnden und konzeptionell disparaten Parlamentsmehrheit. Folglich weicht das Profil der Innovation deutlich von den Vorstellungen ihrer Initiatoren ab. Ihre Realisierung verdankt sich dagegen einem die Grenzen des Policy-Subsystems überschreitenden Koppelgeschäft mit der Zoll- und Finanzpolitik.

Die Polarisierung der Reformdiskussion durch klassenkämpferische Rhetorik und unverhohlene Machtinteressen der Eliten hat den Politikprozess überraschend wenig belastet. Womöglich half die antagonistische Gegnerschaft der Sozialdemokratie bei der Organisation einer bürgerlichen Mehrheit. Ebenso wenig waren der Politikentwicklungs- und Gesetzgebungsprozess durch die zunehmende Kritik der Wirtschaftskreise gefährdet, da die fachlich zuständige Ministerialbürokratie regelmäßig für zielführende Impulse zu sorgen und die benötigte Parlamentsmehrheit selbst zu organisieren verstand.

Als *Typus* betrachtet, sind die deutschen Sozialreformen das Produkt dominierender machtpolitischer Interessen und der ideologisch-organisatorischen Fragmentierung des parlamentarischen Entscheidungssystems. Der von den Reformprotagonisten angetroffene Deutungsrahmen war nur schwach von liberalem Ideengut geprägt und stellte keine Hürde für die Idee der Staatszuständigkeit dar. Dieser korrespondierten vielmehr neue Einsichten in die Ursachen der sozialen Desintegration und der Organisationserfolge der Arbeiterbewegung. Bei der Wahl und Optimierung des Policy-Instrumentariums zeigte sich die Befürworterkoalition gegenüber der Wirtschaft, die über eine hinreichend effektive parlamentarische Repräsentation verfügte, abgestuft responsiv: bei der Selektion der Leitideen ausgesprochen offen, danach mit abnehmender Bereitschaft zu Modifikationen, wenn diese die Zustimmungsfähigkeit zu gefährden drohten. Gleichwohl konnten die nur peripher interessierten Parteirepräsentanten weit gehende Modifikationen bewirken. Denn das Konglomerat aus macht- und sozialpolitischen Interessen besaß zu keiner Zeit die Eigenschaft eines selbstverstärkenden Motivmixes, der die Risiken der parlamentarischen Befassung hätte absorbieren können. In der weiteren Öffentlichkeit wurde den verabschiedeten Innovationen nur geringe Bedeutung attestiert; ihre historischen Präzedenz- und Integrationseffekte wurden stark unterschätzt.

3.2 Die Einführung der Volksrente in Dänemark 1891[16]

Das Policy-Subsystem der ersten allgemeinen Altersversorgung entstand in der Interessenkonkurrenz zwischen städtischen und ländlichen Eliten, wobei die Interessenposition und Problemdeutung letzterer dominierten. Um 1890 war die dänische Wirtschaft noch überwiegend durch den Agrarsektor geprägt, obwohl bereits 53 Prozent der Beschäftigten außerhalb der Landwirtschaft tätig waren. Diese hatte ein hohes Konzentrations- und Modernisierungsniveau erreicht. Ein Großteil der Agrarunternehmer war exportorientiert und verteidigte den Freihandel. In den 1880er-Jahren führten jedoch Umsatzrückgang und Kostensteigerungen zu sinkenden Löhnen und Beschäftigungsverlusten. Die daraufhin zunehmende Migration in die Städte und ins Ausland bildete den Bezugspunkt der Diskussion über die Notwendigkeit von Sozialreformen. Dem Anlass entsprechend, zielte die soziale Frage auf die Altersarmut großer Teile der Landbevölkerung. Eine staatliche Altersversorgung versprach, den Weg für die Rückkehr zu harmonischen ländlichen Sozialverhältnissen zu bahnen. Damit hoffte man, die Landflucht dämpfen und das Angebot an kostengünstiger Arbeitskraft vermehren zu können.

Die *Befürworterkoalition* umfasste große Teile der ökonomisch liberal gesinnten, in sozialen Fragen aber eher konservativen Bauernschaft und den moderaten Flügel der Liberalen (Venstre-)Partei. Die moderaten Liberalen agierten als parlamentarischer Arm und kreativer Kern der »advocacy coalition«. Zunächst waren es jedoch die in Bauernverbänden organisierten Landwirte, welche auf die soziale Lage der Landarbeiter aufmerksam machten. Ihre Verbandspublikationen spiegeln seit den 1870er-Jahren einen stetigen Bedeutungsgewinn des Themas und wachsendes Verlangen nach Einigkeit und Harmonie unter den ländlichen Klassen wider. Bei den Liberalen hatte zunächst die vollständige Demokratisierung des politischen Systems Vorrang vor etwaigen Sozialreformen. Wahltaktische Kalküle der aufstrebenden Unterhauspartei drängten sie jedoch in eine Allianz mit den Bauern, zumal diese liberalen Ideen keineswegs abgeneigt waren. Wiederholte sozialpolitische Initiativen, welche der moderate Flügel im Parlament ergriff, dokumentieren einen allmählichen Deutungswandel in die Richtung einer sozialpolitischen Zuständigkeit des Staates.

16 Den folgenden Ausführungen liegen vor allem die Arbeiten von Baldwin (1998), Kuhnle (1978) und Petersen (1990) zu Grunde.

Die allgemeinen Wertorientierungen der Koalition waren liberal-emanzipatorisch geprägt und fundierten den gegen die herrschenden Eliten gerichteten Anspruch auf uneingeschränkte politische Partizipation. Ihre die Policywahl bestimmenden Entscheidungsprämissen waren heterogen und zielten auf grundlegende institutionelle Reformen im Sinne eines teils liberal-individualistischen, teils sozial-harmonistischen Modernisierungsverständnisses. Die unmittelbaren Policypräferenzen waren wahltaktisch geprägt. Im Mittelpunkt stand die Präferenz für maximal mobilisierende, das heißt auf den »median voter« zielende Politikvorschläge.

Gegner der Abkehr vom restriktiven Staatsaufgabenverständnis waren die regierenden Konservativen der Højre-Partei, die die Unterstützung der königlichen Bürokratie, der Aristokratie und der Industrie genossen. Sie waren vorrangig bestrebt, ihre privilegierte Herrschaftsposition zu sichern, und bevorzugten ein System der ausschließlichen Selbsthilfe. Man verfügte zwar über die Mehrheit im letztentscheidenden Oberhaus, zeigte sich aber durch die grassierenden Legitimationszweifel an den Oberhausprivilegien beunruhigt. Im Interesse der Machterhaltung war man bereit, sich mit den Sozialreformplänen der Liberalen zu befassen. Waren die konservativen Prämissen der allgemeinen Policywahl dezidiert statusbezogen und anti-liberal, so erwiesen sich die unmittelbaren Policypräferenzen als durchaus flexibel gegenüber den Möglichkeiten statussichernder Kompromisse.

Als *distanzierte Beobachter* der Sozialreformen traten die Parteien der Linken auf. Dabei handelte es sich zum einen um die radikalen Liberalen, deren Reformvorstellungen ausschließlich auf die städtische Industriearbeiterschaft abgestellt waren. Zum anderen ist die sozialdemokratische Arbeiterbewegung zu erwähnen, die sich erst nach einigem Zögern zur Unterstützung der Forderungen der Landarbeiter bereit fand. Entsprechend der vorherrschenden marxistisch-revolutionären Weltanschauung proklamierte man weitaus umfangreichere als die diskutierten Sozialreformen. Damit konnte keine der Parteien der Linken einen Beitrag zum Zustandekommen der sozialpolitischen Innovation leisten.

Der *Politikprozess*, an dessen Ende die erste allgemeine Volksrente steht, war von der Arbeit mehrerer Untersuchungsausschüsse begleitet. 1874 forderten die Liberalen erstmals einen 50-prozentigen Zuschuss zu den Selbsthilfeeinrichtungen der Landbevölkerung. Diesen Vorschlag griff 1878 eine Commission on Worker's Conditions auf. Als sich die Arbeitsmarktlage in den 1880er-Jahren zum Nachteil der Bauern veränderte, wurden Sozialversicherungen als Ersatz für Lohnerhöhungen vorgeschlagen und Verbesserungen des individuellen Arbeitsvertrages, die Einführung von Mindestlöhnen

sowie die Errichtung besonderer Sparkassen und Selbsthilfegenossenschaften erwogen. In den späten 1880ern artikulierten die Interessenverbände analoge Forderungen zu Gunsten der Bauern, unter anderem eine pauschale, bedürfnisabhängige Altersrente, die den Selbständigen wie den abhängig Beschäftigten zugute kommen sollte.

Nach ihrem Sieg in den Unterhauswahlen bezogen die moderaten Liberalen eine strategische Position in Sachen Sozialreform: Sie boten sich der konservativen Regierung als Partner für Sozialreformen zur Dämpfung des sozialen Protestes an. Gleichzeitig signalisierten sie ihre Bereitschaft, erforderlichenfalls die Sozialreformen zusammen mit den Radikalliberalen und den (noch schwachen) Sozialdemokraten gegen die Konservativen voranzubringen. Die Realisierbarkeit einer Altersrente schien allerdings erst gegeben, als Kunde von den deutschen Reformbemühungen nach Dänemark gedrungen war. Das vollendete den »turn of the ideological tide« (Kuhnle 1978: 20). Nun wurden 1887 im Bericht einer weiteren Kommission staatliche Zuschüsse zur freiwilligen Krankenversicherung empfohlen, die 1892 Gesetzeskraft erhielten. Der Vorschlag einer Unfallversicherung scheiterte dagegen 1888 an starken Antipathien gegenüber dem als allzu illiberal wahrgenommenen (»deutschen«) Pflichtversicherungsprinzip. 1890 legte die Regierung mit einer Revision des Armenrechts auch den Entwurf einer Altersrentenversicherung vor. Damit war das Thema der allgemeinen Altersrente etabliert.

Die 1890er-Vorlage löste einen Konflikt über die Finanzierung der staatlichen Sozialleistungen aus. Die gut organisierte Bauernschaft lehnte es ab, dass die Versicherten selbst Beiträge entrichten sollten. Daraufhin wurde die Idee eines vom Armenrecht entkoppelten Rentensystems mit dem Vorschlag einer neuen Steuer verknüpft: Die bestehende Zuckersteuer, von der sich vor allem die Bauern und die (ländliche) Konservenindustrie belastet sahen, sei durch eine ergiebiger dimensionierte Biersteuer zu ersetzen, die vor allem die städtischen Arbeiter belasten würde. Dieser Finanzierungsvorschlag erwies sich als erfolgreich. Seine Annahme sorgte für die Umverteilung von Kosten der Armenfürsorge von der ländlichen zur städtischen Bevölkerung.

Die parlamentarische Zustimmungsfähigkeit des Reformvorschlags ergab sich – ähnlich wie wenige Jahre zuvor in Deutschland – erst durch die Verknüpfung mit dem Thema eines weiteren Policy-Subsystems. Im Jahre 1891 erwies sich die steuerfinanzierte Altersrente unverhofft als Kompromissmaterie für die Beilegung eines Haushaltskonflikts zwischen Liberalen und Konservativen. Die Konservativen hatten die von den Landwirten geforderte Zollsenkung abgelehnt und schuldeten dafür den moderaten Liberalen noch

eine Kompensationsleistung. Die Liberalen wählten die allgemeine Altersrente und den Wechsel von der Zucker- zur Biersteuer. So kam die Sozialreform als das Nebenprodukt eines Ressourcenkonflikts zu Stande. Dieser Umstand bestimmte auch den (im Sinne von Lowi) distributiven Charakter der Reform. Der Anspruch auf die einheitliche Altersrente wurde zwar von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig gemacht, aber stand prinzipiell allen Bürgern, unabhängig von Beitragsleistung und Arbeitsmarktstatus, zu.

Ihrem *Typus* nach ist die dänische Volksrente ein Nebenprodukt anderer Konflikte: über Verfassungsfragen, Zollpolitik und die Verteilung der Steuerlasten. Auch ihr materialer Zuschnitt ist durch dieses Gelegenheitsfenster bestimmt. Ausgangspunkt war eine tendenziell unideologische Problemanalyse, die auf die Interessen der artikulationsstärksten Gruppen abstellte. Die Politikentwicklung startete mit der Modifikation des liberalen Deutungsrahmens in Bezug auf die Eignung des Politikinstruments Altersrente und die Zuständigkeit des Staates. Träger der Politikentwicklung waren Interessenverbände und die ihnen nahe stehende Partei, die das Thema als Vehikel ihrer wahltaktischen und machtpolitischen Interessen nutzte. Die Staatsadministration spielte keine herausragende Rolle. Der Sozialreform unterlag insofern ein selbstverstärkender Motivmix, als sich die Sicherheitsinteressen und Harmonievorstellungen der Bauern mit dem Parteikalkül »Wählerzuwachs durch hohe Responsivität« trafen. Der Widerstand der reformunwilligen Konservativen ließ sich durch ein »externes« Koppelgeschäft überwinden, dessen Hauptgegenstand Steuern und Zölle waren. Die Beibehaltung der Einfuhrzölle war den Konservativen wichtiger als die Verhinderung der Sozialreform.

3.3 Die staatlich geförderte Arbeitslosenversicherung in Frankreich 1905[17]

Wenige Jahre bevor Großbritannien 1911 die erste Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit schuf, waren in einer Reihe von Ländern staatliche Zuschüsse zu gewerkschaftlichen Unterstützungskassen für Arbeitslose eingeführt worden. Diese als Ghent-System bezeichnete Form der Anerkennung und Bezuschussung gewerkschaftlicher Sozialpolitik kam 1905 in Frankreich, 1906 in Norwegen, 1907 in Belgien und 1908 in Dänemark zu Stande.

17 Die Darstellung folgt weitgehend Mares (2000).

Sie basiert zwar noch auf dem Freiwilligkeitsprinzip jeglicher Art von Selbsthilfe, aber repräsentiert gleichwohl eine signifikante Erweiterung des Staatsaufgabenverständnisses: sowohl im Hinblick auf das Risiko der Arbeitslosigkeit als auch hinsichtlich der Option, den Staatshaushalt mit Zuschüssen für Sozialversicherungsträger zu belasten. Ein weiterer Indikator des Innovationsgrades ist die implizite Anerkennung der Gewerkschaften als intermediäre Organisation mit quasi-gesellschaftlichen Funktionen. Sie war nur dort möglich, wo die Regierung die Organisationen der Arbeiter nicht ausschließlich als Organe eines gegen sie gerichteten Klassenkonflikts ansah.

Das *Policy-Subsystem*, in dem die staatliche Förderung der gewerkschaftlichen Arbeitslosenkassen vorbereitet wurde, bestand im Wesentlichen aus einer Gruppe von Experten der staatlichen Bürokratie sowie Vertretern der Wirtschaft und der Gewerkschaften. Eine allgemein geteilte Auffassung war, dass es gelte, die individuellen Folgen des technischen Wandels durch öffentliche Maßnahmen zu kompensieren. Die Reformprotagonisten hatten zunächst das Spektrum der Alternativen erkundet und waren bemüht, Lösungsvorschläge zu präsentieren, die gleichermaßen für die Gewerkschaften wie für die Unternehmerverbände akzeptabel waren. Daraus entwickelte sich die *Befürworterkoalition* eines konkreten Reformkonzepts. Sie bestand zunächst nur aus den Fachleuten der Ministerialverwaltung, erweiterte sich aber dann allmählich um Repräsentanten der Gewerkschaften und des reformwilligen Teils der Unternehmerschaft. (Über die Wertorientierungen und Policypräferenzen der Reformprotagonisten liegen keine Informationen vor.)

Anfangs waren sich die Befürworter nur darin einig, dass das Problem der Versorgung arbeitsloser industrieller Arbeitskräfte einer neuartigen Lösung bedurfte. Über deren Charakter bestand kein Konsens. Die Gewerkschaften präferierten eine allgemeine Pflichtversicherung und lehnten es ab, selbst als Versicherungsträger zu fungieren. Der Empfang von staatlichen Zuschüssen würde ihre Autonomie gefährden. Auch die Vertreter der Unternehmer mochten sich nicht gleich mit dem Ghent-System anfreunden, sondern plädierten für freiwillige private Versicherungen. Eine Gegnerkoalition, die die Nulloption vertreten hätte, kam nicht zu Stande.

Der Prozess der *Politikentwicklung* wurde durch eine offizielle Untersuchung des Problems der Arbeitslosenunterstützung eingeleitet, die die Ständige Kommission des Staatlichen Büros der Arbeit 1895 anstellte. Die Untersuchung brachte die Existenz einer breiten Palette von Selbsthilfe- und Fürsorgeeinrichtungen für Arbeitslose ans Tageslicht, darunter auch solcher, die von Gewerkschaften betrieben wurden. Zu einer Reformempfehlung

mochte sich die Kommission jedoch noch nicht entschließen. Das änderte sich im Zuge der Stimmengewinne, welche die Linke in den Parlamentswahlen erzielte. Nachdem das Thema über den Mechanismus des Parteienwettbewerbs größere Aufmerksamkeit erlangt hatte, entstand ein erster Gesetzentwurf für eine Arbeitslosenversicherung. Seine weitere Befassung lag in den Händen des Conseil Supérieur du Travail, einem tripartistischen Gremium, und mündete in den Vorschlag eines Ghent-Systems. Staatlichen Subventionen an gewerkschaftliche Fonds mochten jedoch weder die Gewerkschaften noch die Vertreter der Wirtschaft zustimmen. Da aber keine der beiden Seiten mit der Verwirklichung ihrer ersten Präferenz rechnen konnte, brachten die als politische Unternehmer agierenden Fachpolitiker das Ghent-System als kompromissgeeignete Alternative wieder ins Spiel. Es befriedigte das staatliche Interesse, auf den Aufbau einer umfangreichen bürokratischen Organisation zu verzichten und die zusätzlichen Ausgaben so niedrig wie möglich zu halten.

Für die abschließende Einigung auf einen zustimmungsfähigen Gesetzentwurf, die im Rahmen der Kommission erfolgte, waren noch zwei technische Fragen zu beantworten: die Zuständigkeit für unorganisierte Arbeiter und die Zulassung von Zentral- beziehungsweise Dachvereinigungen der örtlichen Gewerkschaften als Versicherungsträger. Im ersten Punkt konnten sich die Arbeitgeber mit ihrem Verlangen durchsetzen, auch nichtgewerkschaftliche Trägerinstitutionen zu begünstigen. Der zweite Streitpunkt wurde zu Gunsten der überörtlichen Gewerkschaftszentralen entschieden.

Die Gesetzesvorlage wurde dem Parlament in der Form eines Zusatzes zum Haushaltsgesetz präsentiert. Sie wurde 1905 – wie es damals in der französischen Sozialgesetzgebung üblich gewesen sein soll (Mitchell 1991) – ohne Widerspruch seitens der Abgeordneten der Rechten verabschiedet und sogleich in Kraft gesetzt. Außerdem wurden im selben Jahr staatliche Fürsorgeleistungen für Behinderte, unheilbar Kranke und bedürftige Alte eingeführt (Saint-Jours 1981). Das Gesetz von 1905 bildete das Grundmuster der französischen Arbeitslosenfürsorge bis zum Vorabend des Zweiten Weltkriegs. 1958 kam es zur Einführung einer allgemeinen Arbeitslosenversicherung (Saint-Jours 1981), die erst 1967 durch das Pflichtversicherungsprinzip ergänzt wurde.

Als *Typus* betrachtet, ist das in Frankreich geschaffene Ghent-System einer allgemeinen Arbeitslosenversicherung das Produkt eines kleinen und gut organisierten Policy-Subsystems. Es ist nur unwesentlich durch »sachfremde« Interessen geprägt und folglich auch nicht als emergentes Resultat parlamentarischer Konflikte zu betrachten. Die ausschließliche Befassung durch

die unmittelbaren Interessenten – bei Desinteresse oder Umgehung der stärker ideologisch positionierten Parlamentsakteure – ermöglichte eine vergleichsweise effiziente Politikentwicklung. Im konzentrierten Verhandlungsprozess trat frühzeitig die Option einer Einigung auf der Basis der zweitbesten Präferenzen ans Licht. Die gleiche Vorgehensweise ist im Umgang mit sekundären Problemen zu erkennen: Jede Seite hatte in einer ihr wichtigen Frage nachzugeben. Das die Zustimmungsfähigkeit gewährleistende Koppelgeschäft fand ausschließlich innerhalb des Policy-Subsystems statt.

Weder ihren Befürwortern noch den Vertretern konkurrierender Konzepte erschien die Ghent-Variante einer Arbeitslosenversicherung als eine tief greifende sozialpolitische Innovation. Das Reformvorhaben wurde als überfällige Revision der tradierten und inadäquat gewordenen Instrumente der Armenfürsorge verstanden. Dazu verhalf die Beschränkung auf bereits vertraute Instrumente sowie die Bereitschaft des Staates, die von ihm angestrebte Sozialreform mitzufinanzieren. Ob der Reform ein *selbstverstärkender Motivmix* zu Hilfe kam, entzieht sich unserer Kenntnis. Festzuhalten ist jedoch die erfolgsentscheidende Rolle eines Initiators und »politischen Unternehmers« in Gestalt von Alexandre Millerand, dem Präsidenten der staatlichen Sozialversicherungskommission.

3.4 Die Arbeitslosenversicherung in Großbritannien 1911[18]

Das *Policy-Subsystem*, aus dem die erste allgemeine Arbeitslosenversicherung hervorging, war sowohl durch die Problemwahrnehmungen staatlicher Akteure als auch durch den sozialpolitischen Diskurs wissenschaftlicher Experten, privater Wohlfahrtsverbände und weiterer gesellschaftlicher Akteure geprägt. Gemeinsamer Bezugspunkt aller Beiträge zur sozialpolitischen Debatte waren die Poor Laws von 1834, denen die ausgesprochen repressive Praxis der Armenfürsorge angelastet wird. Neben den Armenhäusern als wichtigster Institution der Poor Laws existierten verschiedene Träger privater und der freiwilligen Wohlfahrt. Die philanthropischen Vereinigungen, Selbsthilfeorganisationen (»friendly societies«) und Gewerkschaften sowie die mit wissenschaftlichen Untersuchungen befasste Charity Organisation Society bildeten das zivilgesellschaftliche Lager im Policy-Subsystem (Ogus 1981).

18 Die folgenden Ausführungen beruhen insbesondere auf Cornelissen (1996), Köhler/Zacher (1981), Laybourn (1995) und Thane (1982).

Die »soziale Frage« betraf die in der Industriearbeiterschaft verbreitete Altersarmut. Nach Leistungskürzungen der öffentlichen Armenfürsorge war es in den 1890er-Jahren zu einem Anstieg der Altersarmut gekommen, der als sozialer Skandal galt, da nun auch »brave« Arbeiter betroffen waren (Orloff 1993). Die bis dahin im liberal-individualistischen Weltbild präferierten Formen von Selbsthilfe und Wohltätigkeit erschienen immer öfter als unzulänglich. Es entwickelte sich der Diskurs eines »neuen« Liberalismus, in dem man dem Staat mehr Verantwortung für die Bearbeitung der sozialen Probleme zuschrieb. Auch wurde die Notwendigkeit diskutiert, mittels staatlicher Sozialpolitik die »national efficiency« zu steigern.

In mehreren Reports und Publikationen schälte sich eine neue Deutung von Arbeitslosigkeit heraus. Sie wurde als permanentes Risiko des freien Arbeitsmarktes, des technologischen Wandels und der durch Freihandel dynamisierten Gütermärkte erkannt. Anstelle von lokalen Arbeitsbeschaffungsprogrammen, privater Wohltätigkeit, freiwilligen Versicherungen oder der Auswanderungsoption, die sich allesamt als inadäquat gezeigt hätten, seien neue Institutionen erforderlich: insbesondere öffentliche Arbeitsnachweise (Arbeitsämter), ein nationaler Entwicklungsfonds und eine eigens zu schaffende Arbeitslosenversicherung.

Die *Befürworterkoalition* wurde von Beamten der höheren Staatsbürokratie und der Führung der Liberalen Partei gebildet. Angehörige der Staatsverwaltung wie Llewellyn Smith, Churchill und Beveridge präsentierten ihre Vorschläge für institutionelle Innovationen als Ausdruck eines »Limited Socialism«. Ihre allgemeinen Wertorientierungen waren sowohl durch das individualistisch-liberale Ideengut als auch durch einen konservativ-paternalistischen Begriff harmonischer Sozialintegration geprägt. Die die Policywahl informierenden Prämissen entstammten professionsethischen Vorstellungen von einer sachadäquaten Problembearbeitung. Die unmittelbaren Policypräferenzen drückten einerseits den Willen zur institutionellen Modernisierung aus, andererseits taktische Kalküle des Parteienwettbewerbs. So waren insbesondere die Vertreter der regierenden Liberal Party bestrebt, das Thema Sozialreform nicht der als Konkurrenten erkannten Labour Party zu überlassen. Eine proaktive Haltung versprach nicht nur, von weiter gehenden »sozialistischen« Forderungen verschont zu bleiben, sondern auch für die Wählbarkeit der Liberalen unter den Arbeitern zu sorgen. Die konkreten Politikvorschläge waren von vornherein auf möglichst breite Zustimmungsfähigkeit hin ausgerichtet.

Als schwache Verbündete der Befürworterkoalition agierten die Charity-Organisationen. Sie hatten zwar zum Wandel des Problemverständnisses

beigetragen, aber waren bald an die Grenzen der philanthropischen Idee gestoßen, indem sie auf der individuellen Verantwortung der Bedürftigen beharrten und staatliche Interventionen als entbehrlich darstellten. Ähnlich distanziert reagierten die »friendly societies« und die Gewerkschaften, als Innovationen erwogen wurden, die die eigene Domäne tangieren würden.

Dezidierte *Gegner* der Sozialreform waren die Interessenverbände der Wirtschaft. Die Einführung von Arbeitsämtern und einer Arbeitslosenversicherung wurde zu Gunsten freiwilliger Leistungen abgelehnt. Gleichwohl blieb das Plädoyer für Unternehmensautonomie, Wettbewerbsneutralität und Vorrang betriebsindividueller Lösungen wenig wirksam, da die Verbände fast ausschließlich auf lokaler und regionaler Ebene agierten. Sie hatten noch nicht zu einer gemeinsamen Vertretung auf der Ebene des Policy-Subsystems gefunden, in dem die Sozialreformen vorbereitet wurden.

Zu den Gegnern zählte auch die Konservative Partei. Allerdings bezog sie keine antagonistische Position, sondern verhielt sich indifferent beziehungsweise uninteressiert. Immerhin war es eine konservative Regierung gewesen, welche die wichtigste reformvorbereitende Kommission (The Royal Commission on the Poor Laws) einberufen und eine halbherzige Armenrechtsreform vorgeschlagen hatte. Ihre allgemeinen Wertorientierungen schienen von dezidiertem Standesbewusstsein und Nationalstolz geprägt; die Prämissen der Policywahl zielten auf die Bewahrung des tradierten Institutionensystems und des eigenen Herrschaftsanspruchs. Die konkreten Policypräferenzen waren dagegen eher diffuser Natur. Man befürwortete keine bestimmte Sozialreform, sondern symbolische Aktivitäten beziehungsweise eine Beschränkung auf die Modifikation der bestehenden Institutionen. Zur Reihe der Reformgegner rechneten auch die lokalen Behörden. Obwohl sie durch die überholten Poor Laws mit vielfältigen Problemen belastet waren, verteidigten sie die tradierten Institutionen, die ihnen die Alleinzuständigkeit für das System der öffentlichen Armenfürsorge garantierten.

Die *Initiative* zur Schaffung der Arbeitslosenversicherung ging von liberal gesinnten Beamten im Handelsministerium aus. Mit der Auffassung, dass Arbeitslosigkeit prinzipiell versicherbar ist, konnten sie im Policy-Subsystem eine Reduktion der in Betracht gezogenen Alternativen erreichen. 1907 wurde eine Arbeitslosenversicherung erstmals explizit vorgeschlagen. Mit dem unerwarteten Anstieg der Arbeitslosigkeit im Winter 1907/08 gewann der Vorschlag an Attraktivität. Churchill und dem liberalen Premier Llloyd George gelang es, das Versicherungsprinzip als sinnvollen Kompromiss zwischen den konkurrierenden Prinzipien des Individualismus und Kollektivismus auszugeben.

Im weiteren *Politikprozess* ging es um unterschiedliche Vorstellungen zur Ausgestaltung der Versicherung, den Finanzierungsbeitrag des Staates und dessen Aufbringung in Form direkter oder indirekter Steuern. Man entschied sich für das Prinzip der Pflichtversicherung, um eine Ausdehnung des Staatsbudgets, wie sie zur Finanzierung der 1908 eingeführten Rente nötig war, zu vermeiden. Gleichwohl wurde noch ein erhebliches Finanzierungsrisiko wahrgenommen. Es ließ sich durch die Beschränkung des Geltungsbereichs auf lediglich drei Industriezweige (die Bauindustrie sowie den Schiffs- und Maschinenbau) reduzieren. Um die Opposition der Wirtschaft gegen Arbeitgeberbeiträge zu neutralisieren, wurden die Anspruchsberechtigung an eine Wohlverhaltensnorm geknüpft und Beitragserstattungsansprüche bei weit unterdurchschnittlicher Inanspruchnahme begründet (Ogus 1981). Danach stand die Zustimmungsbereitschaft des Parlaments nicht mehr in Frage. Die Regierung riskierte es sogar, die weithin unpopuläre Krankenversicherungsreform mit der populären Arbeitslosenversicherung zu koppeln.

Wegen der Abneigung des konservativen Oberhauses bedurfte es zur Verabschiedung des National Insurance Act eines geeigneten Gelegenheitsfensters. Dieses ergab sich erst nach zwei allgemeinen Wahlen im Jahre 1910, nachdem es im April 1909 wegen der Ablehnung des Haushalts durch die Lords zur Verfassungskrise gekommen war. Konfrontiert mit der Drohung der Regierung, durch Ernennung weiterer Peers für veränderte Mehrheitsverhältnisse zu sorgen, akzeptierte das Oberhaus 1911 eine Einschränkung seiner Rechte: Das absolute wurde durch ein aufschiebendes Veto für zwei Jahre ersetzt und erstreckte sich nicht mehr auf Finanzvorlagen des Unterhauses. Daraufhin konnte der National Insurance Act mit der Arbeitslosenversicherung beide Häuser des Parlaments passieren. Die neuen Leistungen für unfreiwillig Arbeitslose wurden durch die bereits 1909 geschaffenen Arbeitsämter sowie durch die Gewerkschaften ausgezahlt.

Der Erfolg des Innovationsprojekts ist in erster Linie dem politischen Geschick einer verwaltungsinternen Expertenlobby und deren Resonanz in einer vergleichsweise breiten reformfreundlichen Öffentlichkeit zuzuschreiben. Die administrativen Sozialpolitiker verstanden es frühzeitig, das Interesse wettbewerbsorientierter Regierungspolitiker zu wecken und die Vorzüge der Reform auf mehreren politischen Nutzendimensionen aufzuzeigen: als sachgemäße Reaktion auf den sozialen Wandel im Lichte des neu-liberalen Staatsaufgabenverständnisses, als aussichtsreiches Bemühen um »national efficiency« und als vielversprechenden Zug im Parteienwettbewerb. Da der »neue« Liberalismus nicht in strikter Opposition zu tradierten Deutun-

gen, sondern als deren modernere Variante auftrat, ließen sich prinzipienbasierte Bedenken gegen die Einschränkung individueller Freiheit und den Kompetenzgewinn des Staates unterlaufen. Die konkrete Policywahl zeichnete sich also durch einen niedrigen Schwierigkeitsgrad aus. Die verzögerte Verabschiedung war Faktoren außerhalb des Policy-Subsystems geschuldet. Sie wurden durch die Anpassung der Verfassungsnorm an die entsprechend den Machtverhältnissen gewandelte Verfassungswirklichkeit neutralisiert.

Als *Typus* betrachtet, ist die Innovation das Produkt sachbezogener Expertendiskurse und repräsentativer parlamentarischer »cleavages«. Ausgangspunkt der Reform war eine weitgehend ideologieentlastete Problemanalyse, die von breiter Instrumentenkenntnis informiert war und den überlieferten Deutungsrahmen nachhaltig veränderte. Die wohlinformierten Expertenvorschläge landeten bei einer hoch responsiven Staatsadministration, wo sie zum Grundstock eines selbstverstärkenden Motivmixes wurden. So konnten sie den Interventionen oppositioneller Interessenten standhalten, zumal diese unter Unterorganisation und Uneinheitlichkeit litten. Damit behielt das Reformkonzept vom Anfang bis zum Ende des Politikprozesses den Charakter einer zukunftsweisenden und kollektiv rationalen Innovation. Der hinsichtlich Kostenvolumen und Geltungsbereich modifizierte Vorschlag blieb zustimmungsfähig und vermochte sogar, eine weniger populäre Innovation Huckepack zu nehmen.

3.5 Die Volksrente in Schweden 1913[19]

Zwölf Jahre nach der Einführung einer allgemeinen Volksrente in Dänemark wurde in Schweden ein analoges Rentenkonzept realisiert. Der Politikentwicklungsprozess empfing seine wichtigsten Stimuli jedoch nicht vom dänischen Vorbild, sondern von den Sozialreformen im Deutschen Reich. Weil sich die Ausgangsbedingungen der schwedischen Sozialreform deutlich vom dänischen Fall unterscheiden, lohnt es sich, den Entstehungsprozess der schwedischen Volksrente, ungeachtet des äquifinalen Ergebnisses, gesondert zu betrachten.

Das *Policy-Subsystem* entwickelte sich im Kontext der als »Arbeiterfrage« etikettierten Misere des industriellen Proletariats. Dieses hatte bereits

19 Den folgenden Ausführungen liegen vor allem die Arbeiten von Baldwin (1998), Kuhnle (1978) und Olsson (1990) zu Grunde.

die politischen Bürgerrechte erlangt, seine Organisationen genossen die Anerkennung der organisierten Unternehmerschaft und des Staates. Die industriellen Beziehungen zwischen Arbeit und Kapital waren seit 1906 institutionell befriedet. Beide Seiten demonstrierten ihre Kompromissbereitschaft in Verhandlungen auf der Ebene der Spitzenverbände. Dessen ungeachtet wurde in der sozialpolitischen Debatte noch mit der Möglichkeit einer Rückkehr zu den vorgeblich harmonischen Sozialverhältnissen der Vergangenheit gespielt. Dem harmonischen Gesellschaftsverständnis korrespondierte ein philanthropisches Verständnis von Sozialpolitik.

Die Sozialreformen, die zur Lösung der Arbeiterfrage vorgeschlagen wurden, setzten einen Wandel des Staatsaufgabenverständnisses voraus. In Ansehung der Erfahrung mit den Bismarckschen Sozialreformen schien auch in Schweden eine weit reichende Aufgabenzuschreibung an den Staat möglich (Samuelsson 1968). Dem kam das Wachstum der Staatseinnahmen entgegen, das von einer Erhöhung der Importzölle bewirkt wurde. Allerdings mochte man das deutsche Modell wegen seiner »despotischen« Elemente nicht als Vorbild für die konkrete Ausgestaltung der schwedischen Sozialinstitutionen nehmen.

Das Verlangen nach Sozialreformen wurde von einer breiten Öffentlichkeit unterstützt. Es gab eine akademisch ausgerichtete Reformbewegung, die sich für die Idee des sozialen Staatsinterventionismus erwärmte. Daneben agierten mobilisierungsstarke soziale Bewegungen mit demokratisch-partizipatorischen und sozialpolitischen Zielen: die Bewegungen der Arbeiter, der Freikirchler und der Temperenzler. Gemeinsam bildeten sie eine einflussreiche antikonservative Gegenkultur.

Die *Befürworterkoalition* setzte sich aus den (bis 1911) regierenden Konservativen, der staatlichen Bürokratie und den Liberalen zusammen. Sie war durch die Reports verschiedener Untersuchungsausschüsse informiert, in denen zwischen 1884 und 1912 mehrere Reformalternativen sondiert worden waren. Ihr Orientierungsrahmen verpflichtete sie vorrangig auf die Bewahrung des tradierten Musters der Sozialintegration, das durch eine tendenzielle Verschärfung des Klassenkonflikts und wachsende regionale Disparitäten als gefährdet erschien. Die Policyprämissen und -präferenzen der Konservativen zielten auf die Sicherung der sozialen Ordnung und der eigenen Machtposition.

Auch die zunächst auf die Oppositionsrolle beschränkten Liberalen standen sozialpolitischen Innovationen aufgeschlossen gegenüber und nahmen konstruktiv an der Politikentwicklung teil. Sie konkurrierten mit der Sozialdemokratie um Arbeiterstimmen und vertraten gleichzeitig große Teile der

landwirtschaftlichen Bevölkerung. Allerdings war ihre bäuerliche Klientel in der Zollfrage gespalten. Weil die »liberalen« Bauern eine Kopie der autoritären deutschen Sozialreformen ablehnten, lehnten die Liberalen entsprechende Vorschläge ab. Ihre allgemeinen Wertorientierungen erscheinen als heterogen, die Prämissen der Policywahl auf Modernisierungsprojekte, soziale Inklusivität und politische Emanzipation ausgerichtet. Die unmittelbaren Policypräferenzen betrafen Sozialreformen, die den »median voter« zu mobilisieren versprachen.

Die Befürworterkoalition war nicht mit dezidierten und hinreichend organisierten *Gegnern* konfrontiert. Ihre Initiativen stießen zwar auf den Widerspruch privilegierter gesellschaftlicher Gruppen, insbesondere der Unternehmerschaft. Da jedoch die schwedische Bourgeoisie über die Freihandelsfrage und die populäre Forderung nach Wahlrechtsausweitung gespalten war, misslang es ihr, gegenüber der Sozialreform eine einheitliche Position zu formulieren (Hentilä 1978). Infolgedessen genoss die Konservative Partei im Politikentwicklungsprozess weit gehende Freiheit des »agenda building«.

Allerdings blieben die Sozialdemokraten (SAP) zunächst in skeptischer Distanz. Sie waren im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts noch orthodox-marxistisch orientiert. Nach den Wahlrechtsreformen 1907–1909 und dem gescheiterten Generalstreik von 1909 trat jedoch ein Profilwandel ein. Man hatte erkannt, dass parlamentarische Mehrheiten nur nach einer Öffnung gegenüber den Mittelschichten zu gewinnen waren. Zur Zeit der Vorbereitung des Rentengesetzes von 1913 war der Wandel der SAP vom proletarischen Laborismus zum inklusiven Demokratieverständnis und fürsorglichen Etatismus noch nicht abgeschlossen. In Ermangelung einer dezidierten sozialpolitischen Position verhielt man sich uneinheitlich: Die Parteiführung und die Gewerkschaften lehnten den Gesetzentwurf, unter anderem wegen des Verzichts auf Arbeitgeberbeiträge, strikt ab; die Parlamentsfraktion unter Hjalmar Branting entschied sich zur Annahme.

Der parlamentarische *Entscheidungsprozess* hat eine bis 1890 zurückreichende Vorgeschichte. Bereits 1890, 1893 und 1898 hatten die Konservativen Gesetzesinitiativen für eine Arbeiterrente eingebracht. Sie waren jedoch an den Liberalen gescheitert. Diese hatten regelmäßig für die Einbeziehung der Bauern plädiert und wollten diese gleichzeitig von der Beitragspflicht ausnehmen. Als daraufhin im Entwurf von 1898 ein Staatszuschuss vorgesehen wurde, verweigerte die konservative Oberhausmehrheit die Zustimmung. Der nächste Anlauf wurde 1905 von dem außerparlamentarischen Committee for Public Pensions eingeleitet. Seine Vorschläge waren nicht auf die Arbeiterfrage beschränkt und gewannen rasch die Unterstützung der

Temperenzler sowie einiger philanthropischer Unternehmer. Daraufhin sprachen sich die nun regierenden Liberalen für die Wiederaufnahme des Themas aus, ebenso die Sozialdemokraten, die dem Gegenstand jedoch nur geringe Bedeutung beimaßen (Heclo 1974). Mit dem Ausscheiden der Liberalen aus der Regierung Ende des Jahres 1905 war das Thema wieder vom Tisch.

Nachdem die regierenden Konservativen eine weitere, die vierte, Untersuchung des Problems gestartet hatten, wurde 1913 wiederum ein Kommissionsbericht präsentiert. Er enthielt auch den Entwurf eines Gesetzes, das universale Ansprüche (auf der Grundlage von Bedürftigkeitsprüfungen) vorsieht. Auf Drängen der Liberalen (und im Einklang mit den Konservativen) verzichtete die Befürworterkoalition auf die Erhebung von Arbeitgeberbeiträgen. An deren Stelle wurde ein Staatszuschuss vorgesehen, was dem Umstand Rechnung trug, dass ein Großteil der angesprochenen Wählerschaft (noch) selbständig erwerbstätig war. Dieses Konzept wurde von der SAP-Linken, der staatlichen Armutsverwaltung und dem Zentralverband für Sozialarbeit heftig attackiert. Die Unterhausfraktionen der Konservativen, Liberalen und Sozialdemokraten entschieden sich jedoch zur Annahme. Nun kamen die Oberhaus-Konservativen ins Spiel. Sie erzwangen verschiedene marginale Korrekturen, unter anderem eine Stärkung des Versicherungsprinzips und progressive Beiträge für Besserverdienende. Vor dem Hintergrund einer günstigen Wirtschaftslage wurde die beitrags- und steuerfinanzierte Volksrente schließlich im Mai 1913 verabschiedet.

Die Zustimmungsfähigkeit der Sozialreform im Oberhaus wurde auf Grund eines umfangreichen Koppelgeschäfts erlangt. Die Konservativen sahen sich – aus Gründen, die sich in der Literatur nicht vollständig erschließen lassen – verpflichtet, dringenden Anliegen der ländlichen Bevölkerung entgegenzukommen. Das geschah zunächst durch die Reduzierung der Steuerlast und der Militärpflichten. Nachdem diese Fragen zur Zufriedenheit der Bauern geregelt waren, willigte man auch in die Verabschiedung der Altersrente ein. Diese präsentiert sich also als Schlusslicht einer Serie sozialintegrativer Zugeständnisse der privilegierten Oberhaus-Konservativen an die höher legitimierte Unterhausmehrheit. So entstand der nicht ganz zutreffende Eindruck, dass die Sozialreform von 1913 »rather consensually«, das heißt ohne größere Differenzen in den Entscheidungsgremien, erfolgte (Kangas/Palme 1992).

Die schwedische Volksrente verdankt die Bedingung ihrer Möglichkeit zwar der Prominenz der Arbeiterfrage, ihre konkrete Form jedoch einer politischen Konstellation, die durch das Übergewicht tradierter Interessendefinitionen und ihrer parlamentarischen Repräsentanten bestimmt war. Die Li-

beralen und die Oberhaus-Konservativen mochten die Sozialreform der Regierung nur unter der Bedingung unterstützen, dass der Rentenanspruch nicht auf die Industriearbeiterschaft beschränkt blieb. Sie reagierten damit auf ihre durch das allgemeine Wahlrecht gesteigerte Abhängigkeit von einer breiteren Wählerklientel.

Was den *Typus* der schwedischen Volksrente von 1913 betrifft, so handelt es sich – anders als bei der 1891 eingeführten Kranken- und der 1901 geschaffenen Unfallversicherung – um eine exogen inspirierte Modernisierungsinnovation. Die Politikentwicklung war zunächst von sozialpolitisch engagierten Bewegungen akademischen und volkstümlichen Zuschnitts getragen. Für den modernen Zielbezug – die Altersarmut der Industriearbeiter – existierte jedoch keine parlamentarische Mehrheit. Zustimmungsfähigkeit erlangte das Reformprojekt erst durch seine Adaption an die Bedürfnisse der mehrheitlich repräsentierten Bevölkerungsgruppen, das heißt der Bauern. Die Differenz zwischen dem ursprünglichen Reformziel und den vergangenheitsgeprägten Repräsentationsverhältnissen wurde durch Modifikation zentraler Policyparameter geschlossen. Mit der Anpassung des Reformprojekts an die Struktur des Entscheidungssystems löste sich das Lager der Gegner auf (auch die SAP rang sich zur Zustimmung durch). Damit kam ein selbstverstärkender Motivmix aus sozialintegrativen Bemühungen und wettbewerbstaktischen Kalkülen zu Stande.

4 Schlussfolgerungen

Alle hier skizzierten Fälle der sozialpolitischer Basisinnovation sprengen den Maßstab inkrementalistischer Politik, deren Leistungsmaximum sich in »quantum leaps« und »major shifts« (Zahariadis 1999: 86) erschöpft. In jedem einzelnen Fall stand ein qualitativer Bruch mit tradierten Relevanzmustern und/oder Institutionen im Zentrum der Aufmerksamkeit, dessen quantitative Dimensionen nur von nachgeordneter Bedeutung waren. Allerdings sind deutliche Unterschiede im Strategieniveau zu erkennen. Die Fälle Frankreich/1905 und Großbritannien/1911 (letzterer sofern man von dem Verfassungskonflikt über die Rolle des Oberhauses absieht) scheinen Ergebnisse direkter (umwegloser) Strategien zu repräsentieren; hier erfolgte die Innovation nach dem Muster der »lokalen« Maximierung in Reaktion auf unmittelbar gegebene Alternativen. Das angestrebte Ziel ließ sich ohne substanzielle Abstriche und Zugeständnisse an ungebetene Dritte realisieren.

Demgegenüber sind die Fälle Deutschland/1883–1889, Dänemark/1891 und Schweden/1913 Beispiele anspruchsvoller indirekter (umwegsamer) Strategien. Ihre Protagonisten visierten Zustände außerhalb des unmittelbar gegebenen Optionenraums an; um diese zu realisieren, war eine Investitions- beziehungsweise Opferperiode zu absolvieren, die zu Zielverschiebungen, Zugeständnissen an Widersacher und Umwegen nötigte. Strategien dieses Typs setzen hinreichende Informationen über die positiven Konsequenzen der Verlustphase, eine flexible Konzeptualisierung des Ziels sowie die Fähigkeit zur Anpassung an wechselnde Umweltumstände bei hoher Konstanz der Erfolgskriterien voraus.[20] Folglich sind indirekte Strategien in besonderem Maße mit den oben erwähnten Rationalitätsproblemen anspruchsvoller Reformen konfrontiert.

Genügt schon ein flüchtiger Blick auf die Resultate der sozialpolitischen Basisinnovationen, um diese als Test auf das Negativparadigma der Unmöglichkeit holistischer Reformen zu qualifizieren, so ermöglichen die Skizzen der einzelnen Politikprozesse auch präzisere Aussagen über den Geltungsbereich der skeptisch stimmenden Theorieprämissen. Zunächst seien jedoch drei auffällige Gemeinsamkeiten der betrachteten Fälle resümiert.

Erstens ging allen Innovationen ein signifikanter Wandel des für das Policy-Subsystem maßgeblichen *Orientierungsrahmens* im Sinne des von Rein (1987: 30) beschriebenen »frame shift« voraus. In materialer Hinsicht betraf er das Aufkommen einer neuen Interpretation des anlassgebenden Sachverhalts, hier der »sozialen Frage«. In prozeduraler Hinsicht kam es zum Abschied von zuvor gültigen Zuständigkeitszuschreibungen beziehungsweise zur Zulassung des Themas für die politische Tagesordnung.

Was als soziale Frage thematisiert wurde, war nicht mehr die Effektivität der Armenfürsorge, sondern waren die Reproduktionsbedingungen des Faktors Arbeit im urban-industriellen Kontext. Soweit gesellschaftliche Spaltungstendenzen eine Rolle spielten, kreiste die Reformdebatte auch um die Wiederherstellung der Sozialintegration, das heißt nicht um Modernisierung, sondern um Konservierung. In Frankreich und Großbritannien verdichteten sich beide Gesichtspunkte zur Formulierung eines Bedarfs an institutioneller Modernisierung. Neue Problemdeutungen präsentierten sich

20 Der höhere Schwierigkeitsgrad drückt sich auch in der zeitlichen Ausdehnung des Politikprozesses aus. So bedurfte es in Deutschland einer Zeitspanne zwischen zwölf und achtzehn Jahren, um ausgearbeitete Reformkonzepte verbindlich werden zu lassen. Vom Beginn der Diskussion über die Altersversorgung bis zur Verabschiedung der Volksrente verstrichen in Dänemark rund vierzig und in Schweden knapp dreißig Jahre.

jedoch nicht als abstrakte Ideen ohne Bezug zur Vergangenheit, sondern als Differenzierung und neuartige Synthese aus überlieferten Annahmen und Rezepten. Dabei kam es zu einem Wechsel der Kategorien, unter welche die vertrauten Probleme zu subsumieren sind. Das veränderte Kategorienschema und die differenziertere Diagnose machten Widersprüche in den tradierten Sichtweisen sichtbar, die nunmehr als inadäquat wahrgenommen werden konnten.

Zweitens fällt auf, dass zur Bearbeitung des begrifflich neu gefassten Problems nicht generell neue und unvertraute »Mittel« gesucht wurden. Die Auswahl einer angemessenen Bearbeitungsweise geschah vielmehr innerhalb eines weitgefassten, aber bekannten Instrumentenkatalogs, wobei man einerseits auf nationale Traditionen und Aversionen, andererseits auf im lokalen Rahmen erprobte Formen rekurrierte. Die Pfadabhängigkeit des Politikinstruments verschwand, wenn mehrere Alternativen von ähnlicher funktionaler Reputation zur Verfügung standen, wie mit dem Haftpflicht- und dem Versicherungsprinzip im Deutschen Reich.

Ein Blick in die Vorgeschichte des Sozialstaats zeigt, wie wenig »neu« das Prinzip der staatlichen Pflichtversicherung war. Es wurde seit 1844 für die belgischen Seeleute und seit 1854 für die Bergleute in Österreich und Preußen praktiziert. Staatszuschüsse zu privaten Sozialversicherungen gab es in Belgien seit 1851 und in Frankreich seit 1852. Die erste nationalstaatliche Sozialgesetzgebung wurde 1791 für die französischen, 1844 für die belgischen Seeleute und 1838 für die preußischen Eisenbahner eingeführt (Kuhnle 1978). Auch die beitragsfreie, von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängige Volksrente in Dänemark hatte historische Vorbilder: in der kommunalen Armutsfürsorge.

Drittens zeichnen sich die sozialpolitischen Basisinnovationen durch die herausgehobene Rolle einzelner Protagonisten aus. Individuelle Vordenker hatten für das Zustandekommen des Deutungswandels, zum Beispiel in der Arbeit der Untersuchungsausschüsse, eine wichtige Funktion; als »politische Unternehmer« der Politikentwicklung und des Bündnismanagements waren sie für den Erfolg der Reformprojekte entscheidend. Sie besorgten die flexible Adaption des Projekts an sich wandelnde Umstände und waren die Entdecker der politischen Gelegenheitsfenster. Dabei waren mindestens drei individuell zuschreibbare Kompetenzen im Spiel:

a. der Informationsvorsprung des nicht allzu eng spezialisierten Experten,
b. die Kombination von hoher Kommunikationsfähigkeit und »boundary-spanning roles«, die Heclo meint, wenn er von »men with transcendable

group commitments« (Heclo 1974: 308) spricht, und schließlich

c. Persönlichkeitseigenschaften, die am Beispiel von Lloyd George und Winston Churchill als »more aggressive and opportunistic« (Ashford 1986: 63) beschrieben werden.

Im Vergleich zu diesen Gemeinsamkeiten würde eine Liste der Spezifika der erfolgreichen Innovationsfälle wesentlich umfangreicher ausfallen. Jede hinreichend präzise Fallbeschreibung umfasst eine Serie von vielfältig bedingten Konflikt- und Entscheidungskonstellationen, die in der Regel mehrere mögliche Ausgänge aufwiesen, ohne jedoch im Sinne vorbestimmter Konsequenzen »überdeterminiert« zu sein. Die Menge der potenziell beteiligten und vom wohlinformierten Akteur probabilistisch zu kalkulierenden Einflussvariablen dürfte im Bereich dreistelliger Zahlen anzusiedeln sein. Welche von ihnen jeweils tatsächlich mit ganz bestimmten Ausprägungen signifikanten Einfluss ausübten, ist auch *ex post* nur tentativ zu ermitteln.

Es ist diese Komplexität der realen Politikprozesse, die das Schisma zwischen prägnanten Modellen und empirischen Analysen begründet. Auf der einen Seite liefern die auf wenige Variablen und typisierte Prämissen reduzierten Modelle markante Aussagen über irreale Sachverhalte, wie sie auch dem Unmöglichkeitstheorem holistischer Reformen zu Grunde liegen. Auf der anderen Seite operieren die realen politischen Akteure unter Bedingungen genuiner Unsicherheit in einem dynamischen und komplex bedingten Handlungsraum mit diffusen Kausalitäten und auf der Suche nach »günstigen« Gelegenheiten. Ihre Policyprojekte stellen zweckrationale Pläne für Experimente mit der sozialen Wirklichkeit dar.[21] Unter dieser Perspektive ist der Versuch einer Dechiffrierung der empirischen Komplexität aufzugeben zu Gunsten eines Blicks auf die Möglichkeiten des Akteurs, mit Unsicherheit und Entscheidungskomplexität umzugehen. Hierbei erweist sich wieder die Unterscheidung von drei Ebenen der soziologischen Analyse als heuristisch fruchtbar.

Die auf der *Mikroebene* des individuellen Handelns vermuteten Grenzen individueller Informations- und Entscheidungsrationalität waren auch in den erfolgreichen Fällen sozialpolitischer Innovation präsent. Die Initiatoren und Promotoren des Reformprojekts zeigten sich ihnen jedoch gewachsen. Sie verstanden es, der Versuchung zur Formulierung maximaler Ziele zu widerstehen und den Innovationsgrad ihres Projektes im Einklang mit seinen Realisierungsbedingungen zu halten. Das geschah zum Beispiel durch

21 Vgl. Ostrom (1999b: 519) zum Charakter von »policies as experiments«.

eine bescheidene Dimensionierung von Geltungsbereich und Finanzvolumen sowie durch spezielle Risikoschutzmaßnahmen. Der Zuschnitt der Reform ergab sich anhand vorsichtiger »calculations of what the public would stomach rather than what it demanded« (Heclo 1974: 292). Ein weiteres Beispiel für den rationalen Umgang mit den Rationalitätshindernissen politischer Interaktion ist die Fähigkeit, »windows of opportunity« zu entdecken und zu nutzen. Punktuelle Kopplungen zwischen dem sozialpolitischen Reformkonzept und den Themen der Finanz-, Steuer- oder Zollpolitik gelangen jedoch nur, wenn Vorratsentscheidungen über das Policyprofil getroffen waren beziehungsweise hinreichend präzisierte Schubladenkonzepte existierten. Die Vorbereitung auf »policy windows« im Überschneidungsbereich konkurrierender Themen und Präferenzen war regelmäßig eine individuell zuzuschreibende Leistung der politischen Unternehmer (vgl. Zahariadis 1999).

Auch die für die *Mesoebene* der kollektiven Akteure prognostizierten Integrations-, Strategie- und Entscheidungsprobleme erwiesen sich als kontrollierbar. In jedem der fünf Fälle gelang es, eine handlungsfähige Befürworterkoalition ins Leben zu rufen, die in Bezug auf ihre Ziele ausreichend homogen und hinsichtlich ihrer Repräsentativität für eine zustimmungsbereite Parlamentsmehrheit genügend heterogen war. In Dänemark, Frankreich, Großbritannien und Schweden bestanden die »advocacy coalitions« aus den einschlägigen Experten, Beamten der Ministerialbürokratie und der mehr oder weniger stark engagierten Regierungspartei. Eine Ausnahme bildet die »advocacy coalition« der deutschen Sozialreformen, die sich nur aus Vertretern der Regierung und der Ministerialbürokratie zusammensetzte. In allen Fällen waren die beteiligten Regierungen bereit, ihr Engagement mit einem Finanzierungsbeitrag des Staates zu unterstreichen.

Gleichwohl machten sich auf der Mesoebene erhebliche Probleme bemerkbar, wenn sich die Verteilungswirkungen der angestrebten Reform als inkongruent mit der Struktur der organisierten Interessen und der Repräsentationsstruktur der Entscheidungsgremien herausstellten. Das war in Dänemark, Frankreich und Schweden der Fall, wo Interessenorganisationen (Bauern- und Unternehmerverbände sowie Gewerkschaften) im Bündnis mit ihnen nahe stehenden Parteien erhebliche Modifikationen am Reformkonzept durchzusetzen verstanden. In Deutschland und Großbritannien blieben die Reformadressaten auf Grund der stark asymmetrisch verteilten Handlungsoptionen von Regierung und Verbänden auf den Status ungefragter »Politiknehmer« verwiesen.

Die Mesoebenen-Problematik, die im Rückblick als das gravierendste Rationalitätshindernis erscheint, wurde von den Protagonisten der Reform auf zwei Wegen bearbeitet. Zum einen gelang es in mehreren Fällen, das Eigeninteresse einer im Wettbewerb stehenden Partei zu wecken und die sachlich-problembezogenen durch parteipolitische Interessen zu ergänzen. Ein tendenziell selbstverstärkender Motivmix, in dem das Reformprojekt selbst zu einem Instrument des Wettbewerbs um Wähler wurde, kam in Dänemark, Großbritannien und Schweden zu Stande. Zum Zweiten war es unter Umständen möglich, ein Koppelgeschäft über die Grenzen des Policy-Subsystems hinweg zu organisieren. So fanden in Dänemark und Schweden explizite »deals« mit Interessenten an spezifischen Finanz- und Steuerpolitiken statt. Auch die Mehrheit für die Bismarckschen Reformen kam vor dem Hintergrund von Kompensationserwartungen beim Thema Zollpolitik zu Stande.

Was die auf der *Makroebene* der gesellschaftlichen Koordination vermuteten Voraussetzungen für anspruchsvolle Reformen angeht, so darf gefolgert werden, dass sie gewiss nicht die Ausarbeitung eines instruktiven Konzepts der Systemrationalität beinhalten. Zum einen waren die den Sozialreformen unterliegenden Problemdeutungen durchweg sektoral begrenzt, auch wenn der zu Beginn der Politikentwicklung beobachtete »frame shift« mit einer Erweiterung des Problemhorizonts einherging. Die funktional differenzierten Teilsysteme moderner Gesellschaften verfügen über je eigene Adaptionspotenziale und machen damit die Frage nach einer Rationalitätsformel für das maximal inklusive System obsolet. Zum anderen finden sich in den skizzierten Fallgeschichten unübersehbare Hinweise auf Diskurse, in denen es tatsächlich um die Frage nach einem zutreffenden Konzept der Gesamtsystemrationalität ging. Die angebotenen Antworten korrespondierten unterschiedlichen Weltbildern. Die Reformbefürworter machten logische Widersprüche im Set der geltenden Werte und Normen aus, die ihr Konzept zu heilen versprach. Dem wurde regelmäßig mit dem Argument widersprochen, dass erst die Realisierung des Reformkonzepts ein Problem der Vereinbarkeit der geltenden Institutionen schaffe. Im Nachhinein ist beiden Seiten eine gewisse Überschätzung der »Systemfrage« zu bescheinigen. Diese scheint weniger Referenzen in materialen Sachverhalten zu haben als in wertgestützten Weltbildern. Die materialen Sachverhalte der empirischen Handlungswelt unterliegen aber keineswegs denselben oder auch nur ebenso hohen Konsistenzanforderungen wie die nach logischen Maßstäben zum Zwecke der Sinnstiftung komponierten Weltbilder. Was in letzteren als widersprüchlich erscheint, mag in der Realität zusammengehen. Von daher be-

steht genau besehen kein Anlass, das Selbstwissen der Gesellschaft von ihren Basisinstitutionen für notwendig unzureichend zu halten.

Die kursorische Analyse des Samples sozialpolitischer Basisinnovationen liefert also einen weiteren Beleg für die Fragwürdigkeit unspezifischer Zweifel an der Möglichkeit anspruchsvoller Reformprojekte. Folglich kann den postsozialistischen Transformationen – angesichts der gleichfalls erfolgreichen Sozialreformen – kein prinzipieller Ausnahmestatus attestiert werden. Weder in diesem noch in jenem Sample finden sich Anhaltspunkte für kategoriale Unterschiede der Bedingungskonstellation, die die Übertragbarkeit der Analysebefunde zwingend in Abrede stellen. Immerhin bieten auch konsolidierte Demokratien der Gegenwart hin und wieder einen Beleg für die Realisierbarkeit komplexer und tief greifender Reformen. Das gilt zum Beispiel für die 2002 vollendete Europäische Währungsunion.

Literatur

Alber, Jens, 1979: Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme im Licht empirischer Analysen. In: Hans F. Zacher (Hrsg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherungen.* Berlin: Duncker & Humblot, 123–211.

Ashford, Douglas E., 1986: *The Emergence of the Welfare States*. Oxford: Basil Blackwell.

Baldwin, Peter, 1998: The Scandinavian Origins of the Social Interpretation of the Welfare State. In: Julia S. O'Connor/Gregg M. Olsen (Hrsg.), *Power Resources Theory and the Welfare State: A Critical Approach*. Toronto: University of Toronto Press, 312–338.

Berg-Schlosser, Dirk/Sven Quenter, 1996: Makro-quantitative vs. makro-qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. In: *Politische Vierteljahresschrift* 37, 100–118.

Berlepsch, Hans-Jörg von, 1994: Konsensfähige Alternativen zu Bismarcks Modell sozialpolitischer Gestaltung. In: Lothar Machtan (Hrsg.), *Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung*. Frankfurt a.M.: Campus, 61–82.

Beyer, Jürgen/Jan Wielgohs/Helmut Wiesenthal (Hrsg.), 2001: *Successful Transitions. Political Factors of Socio-Economic Progress in Postsocialist Countries.* Baden-Baden: Nomos.

Cohen, Michael D./James G. March/Johan P. Olsen, 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: *Administrative Science Quarterly* 17, 1–25.

Cornelissen, Christoph, 1996: *Das »Innere Kabinett«. Die höhere Beamtenschaft und der Aufbau des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien*. Husum: Matthiesen Verlag.

Crozier, Michel J./Samuel P. Huntington/Joji Watanuki, 1975: *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press.

deLeon, Peter, 1999: The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going? In: Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 19–32.

Elster, Jon, 1987: The Possibility of Rational Politics. In: *Archives Européennes de Sociologie* 28, 67–103.

——, 1990: The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform. In: Piotr Ploszajski (Hrsg.), *Philosophy of Social Choice*. Warsaw: IFiS Publishers, 309–316.

Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: Polity Press.

Fischer, Wolfram, 1985: Wirtschaft und Gesellschaft Europas 1850–1914. In: Wolfram Fischer (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Band 5. Stuttgart: Klett-Cotta, 1–207.

Flora, Peter/Alber, Jens, 1982: Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe. In: Peter Flora/Arnold Heidenheimer (Hrsg.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books, 37–80.

Heclo, Hugh, 1974: *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.

Hentilä, Seppo, 1978: The Origins of the »Folkhem« Ideology in Swedish Social Democracy. In: *Scandinavian Journal of History* 3, 323–345.

Kangas, Olli/Joakim Palme, 1992: *Class-Politics and Institutional Feedbacks: Development of Occupational Pensions in Finland and Sweden*. Konferenzbeitrag. Konferenz »Comparative Studies of Welfare State Development: Quantitative and Qualitative Dimensions«, Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, 3.–6. September 1992.

Köhler, Peter A., 1979: Entstehung von Sozialversicherung. Ein Zwischenbericht. In: Hans F. Zacher (Hrsg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherungen*. Berlin: Duncker & Humblot, 19–88.

Köhler, Peter A./Hans F. Zacher (Hrsg.), 1981: *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*. Berlin: Duncker & Humblot.

Korpi, Walter, 1989: Macht, Politik und Staatsautonomie in der Entwicklung der Sozialen Bürgerrechte. Soziale Rechte während Krankheit in 18 OECD-Ländern seit 1930. In: *Journal für Sozialforschung* 29(2), 137–164.

Kuhnle, Stein, 1978: The Beginnings of the Nordic Welfare States: Similarities and Differences. In: *Acta Sociologica*, Supplement, 9–35.

Kydland, Finn E./Edward C. Prescott, 1977: Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. In: *Journal of Political Economy* 85, 473–491.

Laybourn, Keith, 1995: *The Evolution of British Social Policy and the Welfare State, 1800–1993*. Keele, Staffordshire: Keele University Press.

Lindblom, Charles E., 1959: The Science of Muddling Through. In: *Public Administration Review* 19, 79–88.

Luhmann, Niklas, 1971: *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

——, 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. Wien: Olzog.

——, 1989: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In: *Politische Vierteljahresschrift* 30, 4–9.

Mares, Isabela, 2000: Strategic Alliances and Social Policy Reform: Unemployment Insurance in Comparative Perspective. In: *Politics & Society* 28, 223–244.

Mayntz, Renate, et al., 1988: *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a.M.: Campus.

Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1973: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Planungsorganisation*. München: Piper, 115–145.

Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), 1995a: *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus.

——, 1995b: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.

Mitchell, Allan, 1991: *The Divided Path. The German Influence on Social Reform in France after 1870*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Mommsen, Wolfgang J./Wolfgang Mock (Hrsg.), 1982: *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850–1950*. Stuttgart: Klett-Cotta.

Müller, Klaus (Hrsg.), 1998: *Postsozialistische Krisen*. Opladen: Leske + Budrich.

Offe, Claus, 1991: Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa. In: *Merkur* 45(4), 279–292.

Ogus, Anthony I., 1981: Landesbericht Großbritannien. In: Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hrsg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*. Berlin: Duncker & Humblot, 269–443.

Olsson, Sven E., 1990: *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv förlag.

Orloff, Ann Shola, 1993: *The Politics of Pensions. A Comparative Analysis of Britain, Canada, and the United States, 1880–1940*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.

Ostrom, Elinor, 1999a: Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 35–71.

——, 1999b: Coping with Tragedies of the Commons. In: *Annual Review of Political Science* 2, 493–535.

Pampel, Fred C./John B. Williamson, 1985: Age Structure, Politics, and Cross-national Patterns of Public Pension Expenditures. In: *American Sociological Review* 50, 782–798.

Petersen, Jørn Henrik, 1990: The Danish 1891 Act on Old Age Relief: A Response to Agrarian Demand and Pressure. In: *Journal of Social Policy* 19, 69–91.

Popper, Karl R., 1972: *The Poverty of Historicism*. London: Routledge & Kegan Paul.

Pressman, Jeffrey L./Aaron Wildavsky, 1979: *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press.

Reidegeld, Eckart, 1996: *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und theoretische Analyse von den Ursprüngen bis 1918*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Rein, Martin, 1987: Frame-Reflective Policy Discourse. In: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 12(2), 27–45.

Rein, Martin/Donald A. Schon, 1977: Problem Setting in Policy Research. In: Carol H. Weiss (Hrsg.), *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington, MA: Lexington Books.

Ritter, Gerhard A., 1983: *Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich*. München: Beck.

Ronge, Volker/Günther Schmieg, 1973: *Restriktionen politischer Planung*. Frankfurt a.M.: Athenäum.

Rose, Richard, 1991: What Is Lesson-Drawing? In: *Journal of Public Policy* 11, 3–30.

Sabatier, Paul A./Susan Hunter, 1989: The Incorporation of Causal Perceptions into Models of Elite Belief Systems. In: *Western Political Quarterly* 42(3), 229–261.

Sabatier, Paul A./Hank C. Jenkins-Smith, 1999: The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In: Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 117–166.

Sainsbury, Diane, 1991: Analysing Welfare State Variations: The Merits and Limitations of Models Based on the Residual-Institutional Distinction. In: *Scandinavian Political Studies* 14, 1–30.

Saint-Jours, Yves, 1981: Landesbericht Frankreich. In: Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hrsg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*. Berlin: Duncker & Humblot, 181–268.

Samuelsson, Kurt, 1968: *From Great Power to Welfare State. 300 Years of Swedish Social Development*. London: Allen and Unwin.

Saul, Klaus, 1980: Industrialisierung, Systemstabilisierung und Sozialversicherung. In: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 69, 177–198.

Scharpf, Fritz W., 1972: *Komplexität als Schranke der politischen Planung.* In: Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hrsg.), *Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation*. Politische Vierteljahresschrift 13, Sonderheft 4. Opladen: Westdeutscher Verlag, 168–192.

——, 1979: *Politische Planung zwischen Anspruch und Realität.* Discussion Paper IIM/79–4. Wissenschaftszentrum Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Scharpf, Fritz W./Vivien A. Schmidt (Hrsg.), 2000: *Welfare and Work in the Open Economy, 2 Vols*. Oxford: Oxford University Press.

Stolleis, Michael, 1979: Die Sozialversicherung Bismarcks. Politisch-institutionelle Bedingungen ihrer Entstehung. In: Hans F. Zacher (Hrsg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherungen.* Berlin: Duncker & Humblot, 387–411.

Thane, Pat, 1982: *The Foundations of the Welfare State.* London: Longman.

Tober, Holger J., 1999: *Deutscher Liberalismus und Sozialpolitik in der Ära des Wilhelminismus*. Husum: Matthiesen Verlag.

Weidenfeld, Werner (Hrsg.), 2001: *Den Wandel gestalten – Strategien der Transformation*. 2 Bände. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Wiesenthal, Helmut, 1999: Transformationsprozesse als Paradigmentest. Zum sozialwissenschaftlichen Ertrag des Institutionenwandels in Osteuropa. In: *Sociologia Internationalis* 37, 67–89.

——, (Hrsg.), 2001: *Gelegenheit und Entscheidung. Policies und Politics erfolgreicher Transformationssteuerung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Zahariadis, Nikolaos, 1999: Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In: Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 35–71.

Zöllner, Detlev, 1981: Landesbericht Deutschland. In: Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hrsg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*. Berlin: Duncker & Humblot, 45–179.

Institutions Within Which Real Actors Innovate

Colin Crouch

Neo-institutionalist analysis has been highly successful at both making possible a critique of neo-classical accounts, and rendering analytical an approach which might otherwise lapse into narrative empiricism. It has also established the importance of institutions among the characteristics of national economies which confer comparative advantage (Hall/Soskice 2001a: 36–44). This has further made possible analysis of the diversity of contemporary capitalism, challenging the view that capitalism must mean perfect markets, with empirical variations from this ideal implying imperfections which will disappear through competitive struggle.

However, in its currently dominant forms neo-institutionalism embodies two flaws which limit its application and distort its conclusions. The first is a conflation of theoretical models and empirical cases through a research strategy of seeking the unique theoretical box to which an individual case shall be assigned. The second is a tendency to ignore human actors' capacities to react creatively to constraints imposed by their institutions. The two flaws come together in that the seamless web of institutional coherence implied by the former leaves agents no scope to practise creativity.

Neo-institutionalist theory is therefore ripe for confrontation with the arguments developed by Renate Mayntz and Fritz Scharpf in their concept of actor-centred institutionalism. This provided a balanced approach. On the one hand it did not follow neo-classical economics into elaborate but abstract theories in which institutional constraints and particularities were assumed away. At the same time – and this is more important for our present task – it did not reify institutional constraints to the point where they denied the role of maximizing, if boundedly rational and imperfectly knowledgeable, collective and individual agents. The Mayntz/Scharpf model:

> gives equal weight to strategic actions and interactions of purposeful and resourceful individual and corporate actors and to the enabling, constraining and shaping effects of given (but variable) institutional structures and institutionalized forms. (Scharpf 1997: 34).[1]

As he later developed it in detail, Scharpf's core model is that familiar from two-actor, non-cooperative game theory (Scharpf 1997: 31). By sketching in for his actors some realistic assumptions and goals framed by their institutional context, he is able to achieve considerable explanatory and some predictive power in a way which remains analytically rigorous but also more empirically comprehensible than much pure theory in this field. That particular game-theory model is not directly relevant to our current purposes. The main theory underpinning contemporary institutionalism is that of path-dependence, which concerns parametric decision-making modelled through Polya-urn processes (Arthur 1994). It is therefore this theory which has to be refashioned as actor-centred if studies of varieties of capitalism are to be rescued from being deterministic and functionalist. This requires modelling a "game against nature" rather than against other strategic players, and thus produces a different set of models from game theory, though these can be developed in a manner generally analogous to Scharpf's (Crouch/Farrell: 2002). Central to the argument is the theoretical possibility – though certainly not the probability – that entrepreneurial agents may succeed in making radical changes that refute the logic of their path dependence. But only some forms of institutional analyses of contemporary capitalism can be used for this purpose.

In the following discussion I shall analyze models of capitalist diversity along two dimensions: the number of types they identify, and the range of institutions they embrace. From this develops the conclusion that theories identifying a relatively larger number of types but concentrating on a limited range of institutions are the most suited to an actor-centred approach; those having the opposite characteristics are more likely to be determinist. The implications of this become clearer when we consider the application of the two approaches to empirical cases.

1 Scharpf's concept of "actor" usefully includes corporate and collective actors (Scharpf 1997: ch. 3). There are problems of coordination for collective actors, but these can be incorporated in the theory of the institution concerned (ibid.: 59).

1 Approaches to Neo-institutional Analysis

That capitalist economies might take diverse forms has been long recognized, but this diversity has often been seen as a matter of historical development. This was true of Weber's approach, that of the advocates of post-war modernization theory (e.g. Kerr 1960), and of the French *régulationistes* who followed Gramsci's identification of a Fordist phase of capitalism to succeed the classic free-market form (Boyer/Saillard 1995). These approaches, different from each other though they are, all envisage an evolutionary process; some forms of capitalism supersede earlier ones. These are not therefore theories of a true diversity in the sense of a continuing multiplicity of forms, the historical superiority of any of which might never come to an issue.

Analysts adopting this latter approach have been more rare. The *locus classicus* was Shonfield's (1964) work, which examined the role of various institutions immediately surrounding the economy in a number of western European countries, the USA and Japan (for example, banking systems, government structure, and government planning mechanisms). Although he thought some were more efficient than others, he did not talk in terms of historical transcendence. Shonfield was one of the last of the "old" institutionalists. His approach was narrative and his analysis non-formal. Within academic economics this kind of work gradually became excluded from consideration from the 1970s on.

Meanwhile, as Trigilia (1999: chs. VIII, IX) has shown, from the 1940s to the 1970s sociologists virtually gave up studying the economy at all, apart from within developing societies. Although Parsons (1951) had claimed sociology to be the empress of all the social sciences, he granted economics a fully autonomous kingdom within her empire. The mid-twentieth century US sociology which he so heavily influenced therefore had little to say about economic institutions once they had achieved their initial differentiation from the rest of society, whether in European economic history (Smelser 1959) or in contemporary modernization.

Except where, as in France and to a lesser extent Germany, economists put up some resistance to neo-classical dominance, it was largely left to political scientists to sustain the academic study of institutions surrounding the economy – generally under the banner of "political economy", though using that term in a different way from economists themselves. However even they tended to avoid the core of the economy, concentrating on the more

Figure 1 Approaches to the Study of Capitalist Diversity

obviously socio-political parts: industrial relations, the welfare state, and local development. It seemed to take the collapse of Soviet communism, removing from the scene the only complete alternative to capitalism, to make observers aware of its systematic internal variety. Throughout the 1990s the literature on the subject grew rapidly, with sociologists eventually joining the task.

The various approaches which have emerged can be grouped according to the position they take towards two components of the analysis: the number of types of capitalism they identify, and the range of institutions they claim to bring within their generalizations. Figure 1 plots some major approaches according to these variables.

1.1 How Many Types of System?

The smallest number of theoretical types consistent with the idea of diversity is two. Of these, one is always the free-market model of neo-classical economics. This constitutes the principal intellectual antagonist for neo-institutionalists, even when they argue that it accounts for only a highly specific form of capitalism (Boyer 1997). There must therefore be at least one other form. At the other extreme there is no theoretical limit to the number that might be identified, but more than five or six are rarely proposed. Given the relatively small number of cases of advanced capitalism (currently around 25), it is difficult to sustain more than a handful of types without lapsing into empiricism.

The position of a theory across this spectrum depends on the range of social sciences which have influenced its construction. Those that derive primarily from economics are likely to be dualistic: the range of possibilities can be reduced to those which follow the laws of the perfect market and those which do not. There is then recourse to other social sciences to characterize the "non-pure-market" option.

The work of Michel Albert (1990), who made the original contribution to this kind of analysis, is typical. He modelled two types of capitalism, seen in an antagonistic relationship. They are labelled in geo-cultural terms as Anglo-Saxon and *rhénan* (Rhenish). The former defines free-market capitalism, considered to be embodied in the Anglophone countries. The second takes its name from certain characteristics considered to be common to the riparian countries of the Rhine: Germany, the Netherlands, Switzerland, more problematically France. However, not only is the author uncertain whether France's institutions fully belong to this type (an anxiety which was one of his main motives in writing the book), but Japan and Scandinavia are considered to be part of it. More disconcerting (at least from our perspective) than an image of the Rhine rising under Mount Fuji and entering the sea at Saltsjöbaden is the broad institutional range being gathered together

to form this second type. The essential idea is a capacity to make long-term decisions that maximize certain collective rather than individual goods. But this means ignoring differences among the very different forms of co-ordination found.

A very similar analysis to that of Albert has appeared recently under the editorship of Peter Hall and David Soskice (2001b), in their "Varieties of Capitalism" approach – though the French author receives scant acknowledgement in their work. Again a model of a free (or liberal) market economy (LME) is established as one pole and identified with the Anglophone countries. And again Germany is at the centre of a second type, called a co-ordinated market economy (CME), where social and political institutions engage directly in shaping economic action. As with Albert, the former type (LME) depends on labour markets that set wages through pure competition and permit very little regulation to protect employees from insecurity, and on a primary role for stock markets and the maximization of shareholder value in achieving economic goals. Such an economy is considered by the authors to be poor at making minor adaptive innovations, because employers make inadequate investment in employee skills which might produce such innovations; but it excels at radical innovations, because the combination of free labour markets and external shareholders makes it relatively easy to switch resources rapidly to new and profitable firms and areas of activity. A CME, featuring corporatist wage-setting, strongly regulated labour markets and corporate financing through long-term commitments by banks, follows exactly the reverse logic.

Hall and Soskice (2001a) stress strongly that they are depicting two *enduring* forms of capitalism, because each has different comparative advantages. However, those of the CME form are capable solely of minor adaptations within traditional, declining industries, while LMEs have assigned to them all future-oriented industries and service sectors. In the end therefore this analysis is no different from that of economic orthodoxy in predicting a long-term future for the Anglophone economic model alone. It also follows conventional wisdom in arguing that the superiority of American firms over German ones results from the fact that in the Anglophone countries all managerial power is concentrated in the hands of a chief executive (CEO) who is required to maximize shareholder value, with employees engaged on a hire-and-fire basis with no representative channels available.

The authors briefly consider diversity within the CME form, recognizing differences between what they call "industry-based" coordination of the German type and "group-based" coordination found in Japan and Korea

(ibid.: 34), and, like Albert before them, accept that France is somehow different (ibid.: 35).[2] But this diversity is discussed in three pages of a 68-page chapter and is more a token acknowledgement that all is not well with the model than an attempt to come to grips with the implications of the weakness. With the exception of two authors (Culpepper 2001; Hancké 2001), the other contributors to their volume do not show much awareness of the limitations of the dualism. (Thelen [2001], for example, treats Italy as almost unambiguously a "German-type" "coordinated" economy.)

Some authors have gone beyond dichotomies. Esping-Andersen's (1990) analysis of different forms of welfare state again uses a geo-cultural scheme, but also embodies variables relating to the outcomes of political struggle, or dominant political traditions. Again, one starting point is the liberal capitalism associated with Anglophone countries, and another is Germany, producing a conservative, "continental European" model. There is however a third, social-democratic pole, geographically associated with Scandinavia. Critics of this model have concentrated partly on identifying mixed cases (Castles/Mitchell 1991), or on breaking up the over-extended "conservative continental" category. A fourth type has now been clearly established, separating southern European welfare states from this one on the basis of the large role occupied by the family (Naldini 1999) and other informal institutions (Ferrera 1997); but all retain the geo-cultural approach.

A much stronger move away from dualism, which also neither starts from nor privileges the free-market model, is the scheme of Richard Whitley (1999). He builds up a set of fully sociological models of capitalism based on six types of business system, related to a number of different behavioural characteristics (ibid.: 42). He also presents five different ideal types of firm (ibid.: 75), and a diversity of links between these types and certain fundamental institutional contexts (the state, financial system, skill development and control, trust and authority relations) (ibid.: 84). Significantly, Whitley's main fields of study are Japan and other Far-Eastern economies, not the USA and Germany.

2 The origins of the CME model lie in an earlier paper by Soskice (1990), where his aim was to demonstrate that the collective bargaining systems of France, Japan and some other cases usually classified as decentralized were in fact coordinated and therefore essentially similar to Germany, the Netherlands and Scandinavia. He was engaged in criticizing a concept of centralization being used in the economics literature to define *some* non-pure-market countries (Calmfors/Driffill 1986) in order to produce an idea of coordination that would cover them all.

Simplifiers like Hall and Soskice could argue that they are applying the principle of parsimony and Occam's razor to over-complex schemes of Whitley's kind. They could claim that, while there is clearly a loss of information if one collapses "coordinated industrial district, compartmentalized, state-organized, collaborative, and highly coordinated" mechanisms into the single idea of a CME, that idea seizes on the essential point that divides all these forms from the pure market one: coordination.

But is coordination the fundamental attribute of all these other types? On what grounds could this quality be regarded as more fundamental than the characteristics which divide these types, especially since the coordination takes place at very different levels? Recent developments in the governance approach (Crouch et al. 2001) draw attention to the role of collective competition goods provided by various governance modes in local economies, without demonstrating any "coordination" at all, indicating the possibility of analyses more moderate than those addressed at the macro-economy. Meanwhile Hage and Alter (1997) have convincingly demonstrated analytical distinctions among several institutional forms; in that case, to apply Occam's razor to reduce them all to one idea of coordination is to cut into serious flesh. Further, as Whitley's formulations demonstrate, the relationships between different forms and different behavioural characteristics present a varied patchwork of similarities and differences, not a set of polar contrasts. This suggests that individual empirical cases might well comprise more complex amalgams still of elements from several theoretical types.

As hinted, a final approach which builds on sociological and political science concepts of action and departs strongly from dualism is the so-called governance school. Developed initially by US and German scholars (Hollingsworth/Schmitter/Streeck 1994), it has recently joined forces with French *régulationistes* (Crouch/Streeck 1997; Hollingsworth/Boyer 1997b), bringing together the greater scope for diversity envisaged by the former with the connection to social forms of the organization of economic production of the latter. Because it looks principally at the way in which economic action is governed, its focus is on action rather than structures; structures emerge from the encounter between the actions of maximizing agents and the rules that are framed both to facilitate and to restrain the maximizing search.[3] Several main means by which a capitalist economy can

3 It is important to note that, just because this approach deals with rule-making, it is not necessarily concerned solely with either formal rules or the restraint of economic actors.

be regulated are identified: the market, the state, corporate hierarchies, formal associations (as in neo-corporatism), informal community, with authors sometimes further distinguishing networks from community. Hollingsworth and Boyer (1997a: 9), who set out this model, describe it rather generally as a "general taxonomy of institutional arrangements". They later (ibid.: 12) present a more complex model of "governance" which derives from it, though the additional structures identified in this mainly elaborate empirically the basic terms, which remain the theoretical bedrock. Hollingsworth and Boyer relate their governance modes to a more formal matrix of modes of coordination (horizontal and vertical) and of action motives (self-interest and obligational). An action-centred orientation thus contributes to the greater complexity. The market is present as a type and often remains a starting point or even a limiting case, but contrasts between it and other forms are not the sole focus of the account; these latter can be compared with each other without necessarily relating back to the market.[4]

By including both the market and the corporate hierarchy as forms of capitalism, the governance approach and Whitley's model are able to distinguish analytically between pure markets and the heavily compromized ones with imperfect competition found in sectors dominated by large firms and their attendant supplier networks, able actively to shape their market environment. Researchers working within the Varieties of Capitalism school are forced into one of two responses. One is to regard giant firms and imperfect competition as phenomena found in both types of economy and therefore an irrelevant variable. This seems to be the position of Hall and Soskice themselves – though the relevant passage is worded ambiguously:

> All capitalist economies also contain the hierarchies that firms construct to resolve problems that markets do not address adequately (Williamson 1985). In liberal market economies, these are the institutions on which firms rely to develop the relations on which their core competences depend.
> (Hall/Soskice 2001a: 9)

The second possibility – and part of Hall and Soskice's ambiguity – is to assimilate large corporate hierarchies to the liberal market model. For example, when Lehrer (2001), working within the Varieties of Capitalism frame-

---

Particularly in the work of the *régulationistes*, rules are seen more as means by which economic actors attain their goals.

4 This makes their model superior to the adaptation of it by Crouch (1999: ch. 6) to provide a set of types, each of which contrasts solely with the pure market type.

work, describes British Airways' decision to shift away from a preoccupation with safety, reliability and punctuality towards more lucrative goals as the privatized firm produced a more centralized management than its state-owned predecessor, he has to cite this as an instance of pure market coordination. In fact, for Lehrer the degree of power of the CEO becomes almost the sole indicator of the liberal market.

This issue is not marginal. The core of the LME concept is the neoclassical free market; this cannot easily be extended to include oligopolistic corporate hierarchy. And yet several of the examples which are claimed to embody the LME include major elements of this quality: for example, the US approach to standardization, whereby the standards of individual corporations become national or even global ones without state or associational support. This cannot be a liberal market process (*pace* Tate 2001). It is a defining characteristic of a pure market that no one firm is able to impose conditions on others. If a single firm is able to impose such a thing as a standard, there is not open competition, and that firm has been able to impose entry barriers. An important aspect of the economic history of the initial triumph of the market model in the USA concerns the way in which many basic standards were imposed, usually by law, in a *neutral* manner that ensured a level playing field across a vast country and made market entry relatively easy. This did secure the true conditions of a competitive market. This does not seem to be the case today in the new economy, where standards are owned by individual corporations. Many of the successes of US firms in the new economy comprise combinations of first-mover advantage with the large scale and international political weight of the country. This does demonstrate an important characteristic of the US variety of capitalism and helps explain its success in many new economy sectors, but it is misdescribed if it is defined as "liberal market". It could indeed be described as an instance of "coordination" – the quality lacking *per definitionem* in an LME. Hall and Soskice are building into their model a functionalist balancing item, implying that hierarchy will exist to the extent that it can "resolve problems" (as the above quotation from Hall/Soskice 2001a: 8 puts it). They are not building their theory deductively, but are reading back empirical features of the US case into the model. It is not possible within this methodology to ask: "Is everything that goes on in the USA necessarily the embodiment of free markets?"

The errors involved in adding compensating or complementarity factors to a theoretical model will be discussed below. Meanwhile we note the high price which is being paid for parsimony in the reduction of all types of

economy to two. We must now pass to a consideration of the second variable in this account of theories of capitalist diversity: the range of institutions covered by the theory.

1.2 Institutional Range

At the narrow end of the range researchers concentrate on one theme: the set of extra-economic rules which (for rational-choice institutionalists) have been constructed or (for sociological institutionalist) have emerged to guide economic behaviour, albeit within a context of other relevant institutions. At the wide end authors will try to demonstrate how a range of other institutions, not directly part of the pure market economy but including for example the political system, the pattern of industrial relations, the welfare state, relevant parts of the education system and family and local community structure, may be pulled into a common *Gestalt* compatible with and contributing to the form of the economy.

Welfare regime theory and governance theory are examples of single-institution theories. They direct our attention, respectively, at forms of income maintenance outside the labour market, and at key institutions in rule formulation and enforcement within the economy. *Régulationiste* forms of governance theory go further and link governance to social systems of production (Boyer and Hollingsworth); or may make even larger claims about, for example, the implications of economic regime for family structure. Whitely's model similarly extends further than governance of the economy to include major elements of its structure, and like *régulation* theory, observes links to the family and other ostensibly non-economic institutions.

Creators of single-institution models may try to increase their scope by developing hypotheses about links between the core institution and others. If theorists go beyond this point, and build the hypothesized links into the model, they turn themselves into general institutional theorists. For example, the point of origin of the Hall and Soskice model was a highly specific theory about forms of labour-market regulation, subsequently extended to all other elements of the economy and making certain claims about the polity too (Soskice 1990). Multi-institutional theories of this kind are potentially very powerful explanatory devices, if they can demonstrate how the inter-institutional links which they require are forged. They face three problems: the question of agency; identification of the logic of coherence; and the possibility of functional equivalents. Together these present severe

challenges to ambitious theory builders. As Scharpf (1997: 29–30) points out, social scientists usually lack the knowledge of enough variables to construct full explanations and predictions; it is therefore better that we work with small and medium-sized mechanisms that render things plausible, rather than general theories.

The question of agency. Apart from the limiting cases of societies which have been centrally and effectively designed by very powerful rulers with a taste for institutional homogeneity, a theory of macro-societal coherence requires assumptions of evolutionary functionalism. As in biological evolution, the exigencies of the struggle for survival can be considered to favour certain social forms over others. But this begs certain questions. First, biological evolutionary theory, similarly to economic theory, depends on very large numbers – verging on infinity – of individual agents seeking to maximize their chances. Those which survive will be those which happen to have found successful formulae. But when the universe of study is nation states undergoing advanced industrialization and post-industrialism, we have nothing like a number bordering on infinity. Not only do we have just a few examples, but these are not discrete, individual examples; they are bound together within an overall system, related to each other by comparative advantage, interdependence, and also combinations of economic and politico-military dependence (Wallerstein 1974–1989). These relations may themselves be outcomes of historical accident or conquest unrelated to the issue of economic performance. National economic history does not provide us with a universe resembling that of biological evolution. We have no idea where the forms of capitalist economy known to us stand on a continuum of an infinity of possibilities (Sabel/Zeitlin 1997).

The problematic identification of the logic of coherence. Even if the problem of the agency of coherence is solved, we cannot be sure what coherence across institutional fields means, because there are two totally opposed possibilities: similarity and complementarity.[5] The idea of *Wahlverwandschaft* is often used to describe the process whereby institutions find some kind of

5 There are grounds for confusion in the fact that economic theory uses the term "complementary goods" to refer to two commodities, where a drop in the price of one leads to a rise in demand for the other. Aoki (1994) has extended this usage into the institutional sphere, to refer to institutions, the enhancement of one of which will assist provision of the other. This takes us very far from the everyday use of "complementary", which implies that one item *makes up for the deficiencies* of the other. I here use complementary in this latter sense.

fit together. But such a fit combines elements of sympathy and contrast with little *a priori* guide as to which of these opposed principles applies at any one point. The logic of similarity argues that institutions with similar properties will be found together; that of complementarity that those with balancing, opposed properties will do so. The idea of *Wahlverwandschaften* certainly has its place within research in this field, as it helps us reconstruct the ways in which institutions acquire internal coherence (Powell/DiMaggio 1991: 63–82). As Hall and Soskice put it (2001a: 17–21), particular institutions can develop similar capacities in neighbouring spheres, such as corporate governance, vocational training, and collective bargaining. Similarly, the political system should function like a market, with a large number of actors pursuing their goals in a system which achieves balance through the sheer number of transactions and the incapacity of any one group to dominate. This is the model of pluralism embodied in US political theory and regarded as replicating in the polity the conditions of the market economy. It is not only analogous to the economic system, but it helps to sustain the market economy by preventing accumulations of political power.

The logic of complementarity on the other hand argues that institutions outside the market should operate to offset its potential malfunctions: the state should provide strong, uncompromised support for free-market institutions, keeping at bay sectional demands for special interventions – centralized strength and lack of compromise being characteristics opposite to those of pluralism. A family pattern complementary to a free-market economy might be one which provides resources of emotional support and maintenance of the worker to offset the rigours and insecurities of the labour market (e.g. Parsons/Bales 1955).

Theories of similarity are likely to reflect a model of societies as having been shaped by more or less conscious design, at least of the fictional social contract kind, as one might expect powerful shaping forces to seek some degree of homogeneity in the structures they produce. Theories of complementarity however reflect a strong functionalist logic, as they assume that evolutionary survival has privileged those social forms in which different institutions operate together in a way which balances the whole.

Examples of both approaches can be found in the literature. For example, there is widespread agreement among economic historians that the common law system of Anglophone countries was more favourable to the growth of the free-market economy than the civil codes of most of continental Europe (North 1990: 96–97). This is an example of similarity: the common law approach does not permit a central authority to frame an *a priori* comprehen-

sive code, but it evolves gradually in synchrony with, and in the same manner as, developments in the market economy itself. Possession of a common law tradition and being Anglophone have a virtual one-to-one correspondence, as both derive from having been part of the British Empire. However, when it comes to political institutions where Anglophone countries (or at least the only two which are systematically studied in the comparative literature, the UK and the USA) differ sharply, observers find themselves drawn towards contractarian or functionalist approaches depending on the country they are regarding as paradigmatic. Those focusing on the USA draw attention to the similarities between the mode of operation of the highly fragmented, strongly decentralized political system and the market economy. Those focusing on the UK stress how the strongly majoritarian and centralized character of its politics reduces the role of lobbies and pressure groups, enabling government to maintain the rules necessary to a market economy (Wood 2001: 254–256).[6]

There is a danger that theory-builders will move between opposite logics as they choose, presenting an overall account which looks plausible but which is not vulnerable to counter-factual test. This usually happens because they construct their models by working from a small number of empirical cases which they regard as paradigmatic, and embed its characteristics, which will contain a mass of similarities, complementarities and mere accidents, into the theoretical type. But, as Weber (1907 [1981]) argued, a type should be developed as a "one-sided accentuation" of logically implied characteristics, representing that it is the imposition of a single rationale, from which of course it is fully expected that empirical cases will diverge.[7] This does not permit mixing the logics of similarity and complementarity.

Theory can be permitted to combine contrasting rationales if it posits either a central group of actors who can be considered to have skilfully fashioned major elements of the society after their interests, or a compromise between identified major actors engaged in power struggle. But the more actor-centred a theory is, the more it will postpone the search for such links

6 Drago (1998) has demonstrated how this quality of aloofness from organized interests applied even more strongly to the Chilean dictatorship of Augusto Pinochet, a regime which introduced a free-market level playing field because, having liquidated all opponents, it did not have to pay any attention to special lobbies on behalf of particular producer groups.

7 Weber himself, and most scholars who use ideal types do not try to produce models of entire social formations; that is rather the goal of functionalists, Marxists and some other kinds of totalizing theory.

to its empirical application rather than its initial formulation. For example, it is possible to show how South African and Northern Irish capitalism took advantage respectively of racial and religious segregation to segment and maintain dominance over the labour force, even though such segregation in itself contradicts market principles – a case of complementarities rather than *Wahlverwandschaften*. It was however an error to move from that observation to the thesis that segregation was functionally *necessary* to capitalism – as South African and Irish Marxists used to do. Capitalists were certainly able to *make use* of racial and religious discrimination, but this was the result of skilful action, not system requirements. And eventually they were able to shed their dependence on these forms of labour control when their negative features outweighed their (for employers) positive ones.

We should notice some implications of the different conceptions of types for the issue of endogenous diversity. This will mainly be important when we turn from models to cases, but the issue exists already at the level of types and models themselves. If a theory is constructed according to evolutionary functionalist principles, it will produce models embodying heavily determined path dependences. If however it is based on actor-centred assumptions, whether of a single dominant interest or of social compromise, it contains within itself the possibility that the identity of dominant actors or parties to the compromise may change. This may take place within the polity or some other sphere of society, for reasons exogenous to the logic of economic performance, and may thus disrupt the economy's path dependence. An important recent example would be the implications for labour markets in many nation states of autonomous changes in women's expectations.

Models which incorporate social compromises are likely to exhibit a further source of prior diversity, in that a compromise will necessarily embody certain contradictory elements. These may produce complementarities of the kind discussed above. For example, the compromise between capitalist and religious elites in most European countries in the late 19th and early 20th centuries left the family with certain guarantees of autonomy from capitalism and therefore enabled it to survive as a source of certain kinds of stability and non-market collective goods, from which the capitalist economy may have subsequently benefited, though it could not itself have created it (Crouch 1999). But compromises may simply result in certain contradictory components being left "lying around", possibly but not necessarily becoming forms of serendipitous redundant capacity (Streeck 1997: 205 ff.).

The possibility of functional equivalents. Functional equivalents, alternative ways of producing similar outcomes, can heavily offset the determinism and reliability of the *Gestalt* which theorists assume (Regini 1996; Kristensen 1994; Whitley: 1997: 10–11). As Scharpf puts much the same point:

> institutions … cannot influence choices and outcomes in a deterministic sense. Institutionalized rules, even if they are completely effective, will rarely prescribe one and only one course of action. Instead, by proscribing some and permitting other actions, they will define repertoires of more or less acceptable courses of action that will leave considerable scope for the strategic and tactical choices of purposeful actors. (1997: 42)

Instead, he argues, we should start with the institutional explanation, moving beyond it and losing its parsimony when explanation requires.

For example, some institutionalists have argued that certain characteristics of vocational training systems (mainly those found in Germany) are more or less necessary for the successful conduct of certain industries, for example machinery (Finegold/Soskice 1988). Regini (1996) however has demonstrated how the Italian machinery industry found quite different but effective solutions to the problem. Similarly, Hall and Soskice (2001a) claim that CMEs cannot make use of inter-firm movements of skilled personnel, while firms in LMEs find it difficult to retain staff for long periods. However, Germany exhibits occupational rather than organizational labour markets: its vocational training system publicly certifies skills, facilitating skilled workers in moving between firms (Marsden 1999). Meanwhile, some of the leaders of large-scale innovation among US firms have developed systems of internal careers, non-transferable pensions and share options to retain key staff.

1.3 Approaches to Analysis: Conclusions

It follows from the above that models of capitalism (or any other institution) are more likely to be favourable to an action-centred approach, the larger the number of types they identify and the smaller their institutional range, that is, those in the bottom right quadrant of Figure 1. Theories which identify a higher number of types are naturally more likely to produce analyses which see more than one model at work in a given empirical case, and therefore to envisage the possibility of creative actors combining and recombining elements of these models as they confront new challenges. As for the

second dimension, the more ambitious that theories are in their institutional scope, the more they require functionalist assumptions, and these are inimical to actor-centredness.

However, Hall and Soskice (2001a), who have been used here as the main exemplar of dualist and multi-functional theory, claim very prominently that their theory is "firm-centred", and therefore presumably actor-centred. They claim to construct their model in terms of the possibilities facing an individual firm within the institution set of a given type of economy.[8] Nevertheless, they see firms as totally trapped within the institutional resources of their nation state. Even if one grants that this is simply a theory which cannot be applied to transnational firms, there remains a puzzle: if successful firms are entrepreneurial and profit-maximizing, should they not be expected to try to change elements of their national context that inhibit them, or to seek to construct through other means institutions which their nation state does not provide? This firm-centred theory has no place for the entrepreneurial firm; firms are passive "institution-takers" in the same way that the firms of neo-classical theory are price-takers (e.g. Casper 2001). As Scharpf puts it (1997: 46), in addition to the formal rules of game theory, the study of policy – which I would argue is a closely related field to that of entrepreneurship – needs "anarchic fields with minimal institutions".

The centrality of the nation state in this and many other theories of capitalist diversity is also problematic. At one level the case is well made. Very large elements of governance do operate at the level of the nation state, as states have been the main sources of law, and most associations and organizations target themselves at them. Given that markets are framed by law, of the modes of governance usually discussed in governance theory, the state itself (obviously), markets, and various levels of associations are all heavily defined at national level, while community and informal association exist at a lower level. There are also of course methodological advantages in being able to treat nation states as discrete units of analysis. Theorists of the diversity of capitalism are therefore eager to play down the implications of globalization, and contest the naive assumptions of much other literature that globalization reduces the significance of national differences (Hall/Soskice 2001a: 54–60; Whitley 1999: ch. 5; Hirst/Thompson 1997).

8 They take for granted an Anglo-American concept of a firm capable of being an unproblematic unitary actor – a model which does not easily transfer to, say, East Asian economies (Whitley 1999: 32).

However, one can fully accept all these arguments without accepting the implicit conclusion that the nation state serves as a hermetically sealed container for organizations. This seems particularly true of international corporations, which can transcend national systems and construct their own mechanisms (Grant 1997); but even firms which are nationally owned and operate primarily within one nation state should not be assumed to be without access to knowledge, links and practices existing beyond the borders. Of the modes of governance, corporate hierarchy seems the one least plausibly analyzed at a solely national level. Theories which are more modest in the extent of their institutional claims are more able to transcend the nation state, because they are claiming less about an ensemble of institutions. Thus Hollingsworth and Boyer (1997a: 4) are explicit that their scheme can also be used at sub-national and transnational levels (see also Coleman 1997).

Those institutionalists who are closest to economic theory define institutions as sets of rules which actors frame and with which they agree to comply in order to solve the Hobbesian problem (Knight 1992; North 1990). Such approaches are more actor-centred than those of functionalists, but only within limits. They derive strictly from social contract theory, and although contractarians always insist that they use the contract only as an heuristic device, their modelling of human action always carries with it ideas of clarity of purpose which are compatible only with a real, historical contract. If theory remains guided by this approach it will have difficulty in dealing with the informal norms and understandings which are important to real-life institutions (Scharpf 1997: 38), and in treating institutions as historical accretions, built up non-strategically by masses of different actors, by no means necessarily acting in concert with each other, but all partly constrained by the institutional structures which they inherit and which they in turn try to adjust. It is this balance between the constraints of probably incoherent institutions and the strivings of actors which is necessary to actor-centred institutionalism.

A focus on governance or rule-making also assumes that purposive human action rather than functional adequacy lies behind the sources of difference. This can then lead straight to acceptance of the contractarian frame of reference, but social compromises often take the form of permitting contradictions to rest unchallenged, differing from the all-considered positive-sum deal of social contracts. Approaches which acknowledge this are more likely to accept an accumulating chaos of structures in empirical cases, though this need not prevent them from producing theoretical schemes which rationalize and schematize certain typical outcomes of compromise.

2 From Models to Cases

The differences which have been identified among neo-institutionalist theories clearly have implications for how they relate theoretical models and empirical cases. There are broadly two ways of doing this: the labelling and the analytical methods. The two approaches are analogous to the two different forms of categorization found on bottles of mineral water: water is labelled as either still or sparkling – the water "is", unambiguously, one or other of these types; and the detailed chemical analysis of the elements and compounds, traces of which can be found in the water – the water "contains" these chemicals.

The neo-institutionalist researcher following the former strategy inspects the characteristics of an empirical case and decides which of a limited number of theoretical models it most closely resembles. The case is then considered to be an example of that model and labelled accordingly, all features of it which do not fit being considered as noise and disregarded. In defence of such procedures Hollingsworth (1997: 268) claims that, even if an individual society has more than one social system of production, one will dominate. This is possibly true, but it should remain an hypothesis, not an *a priori* methodological assumption.

The researcher following the analytical approach considers to what extent traces of each of a series of models can be found within the case; there may be no conclusion as to which form it most closely corresponds, or even if there is, that information remains framed in the context of the wider knowledge of its attributes.

Now, theories in the top left-hand quadrant of Figure 1 are most likely to be associated with the labelling approach: labelling works best when there is only a limited number of models to which cases can be assigned; a multi-institutional approach becomes highly complicated if it has to be used analytically rather than for labelling. Conversely, the analytical method is most likely to be found among theories in the bottom right quadrant. These can best demonstrate their richness when showing how complex an individual case can be, and for that require a large number of models, but therefore are only really feasible when a very limited number of institutions is being considered.

Each form of categorization has its advantages and limits. The strongest point of the labelling approach is its clarity. The designation of still or sparkling is always far more prominent on the water bottle than the detailed chemical analysis, and it is the only information in which most consumers

are interested. Likewise, policy makers, investors and other users of social research into forms of capitalism probably want to know simply "is this economy like the USA or like Germany?" The labelling model is also of value when measuring instruments are crude. We do not have in the social sciences finely tuned ways of measuring how much of a particular element is to be found in something as complex as a national economy; we might however be able to say, broadly, what an economy is more or less "like" – in other words, which simple model it most resembles.

Further – and this has been fundamental in turning many researchers towards a labelling approach – research strategies of this kind can apply reasonably rigorous statistical tests to data concerning a small number of cases (the small *n* problem in macro-comparative research). This has been particularly important in work on comparative capitalism. Is unemployment higher in liberal, conservative or social-democratic welfare states? Are exports higher in liberal or coordinated market economies? Chi-squared and other simple tests can be used to answer such questions among the very small *n* of all-OECD countries, provided cases can be seen as examples of models, and provided there is a very limited number of categories. This point also enables us to understand the reluctance of researchers to accept hybrid cases, otherwise the obvious bolt hole for those wishing to reconcile labelling and analysis. The Dutch and British welfare states may well be mixed examples of, respectively, continental and social-democratic, and liberal and social-democratic types. But if the researcher is trying to apply a chi-squared test they have to be put in one or another box or be excluded, reducing *n*. Hybrid cases quickly become treated as having a dominant feature plus a lot of noise, which is ignored.

The disadvantages of this approach include obviously its crudeness, but also – and this is our fundamental concern – its incapacity to help us confront scope for change and innovation. Let us assume an actor-centred approach with knowledge being problematic for the actors. They will have easier access to knowledge which already exists in practical form close to them than to that which is remotely or only theoretically available. "Closeness" here means principally institutional closeness: the capacity of the actors to have access to the institution in which the relevant knowledge is embedded. The more heterogeneous the context within which actors operate, the more opportunity they will have of encountering practical knowledge which they have not used before in the immediate context, but which is part of the more general repertoire which is relatively accessible to them. This leads to the hypothesis: *that institutional heterogeneity will facilitate inno-*

vation, both by presenting actors with alternative strategies when existing paths seem blocked and by making it possible for them to make new combinations among elements of various paths.

Labelling theories present actors with functionally integrated institutions of a pure model; they can innovate only within its predictable terms. An analytical theory, in contrast, presents actors with an empirical complexity made up of elements of a number of models, enabling them to use enterprise and combine these in new ways, making use of serendipitous redundancies embedded in empirical incongruencies. The two approaches present opposed logics of research. What is noise for the labeller becomes grist for the mill of explaining what actors can do for the analyst. A high degree of diversity within a case, a problem for labelling theory, becomes for an analytical theory a crucial independent variable for explaining innovative capacity.

The point can be illustrated with a further significant example. A labelling theory, such as the Varieties of Capitalism approach, is required to attribute the innovative capacity of the Californian economy in information technology to characteristics of the dominant LME model of which the US (and therefore the Californian) case is seen as the paradigm. Other characteristics of Californian economy and society which cannot be reduced to the idea of pure markets are ignored as noise. Among these are the role of immigrants within this sector, and the role of the US Defense Department in stimulating advanced science in southern California through both the aerospace and computer industries and the innovation of the Internet.

The reasons why communities of immigrants are often the repository of entrepreneurial skills has been well demonstrated by Granovetter (1973); the characteristics of immigrant communities there described cannot be reduced to the terms of the LME model. Further, immigrants, whose socialization and education has been largely completed outside their country of arrival, seriously challenge the assumption of hermetically sealed nation-state populations which, we have noted, is fundamental to this functionalist form of neo-institutionalism.[9]

The role of the Pentagon in the Californian economy is more widely recognized, but it is dealt with through a certain stylized narrative: Its support was essential to the establishment of the sector in its early stages, but as the

9 The fact that we are here talking about the Californian (possibly even southern Californian) economy rather than generalizing about the US one is a further demonstration of the dangers of a hermetic approach to nation states.

sector matured, so it moved on to a pure free-market model. The implication is that as the fully mature form of the sector emerges it is seen to be a pure market one, conforming to the model to which the US (Californian) economy is approximated, and therefore the earlier stage can be disregarded – becomes in effect so much noise.[10] But, as Wordsworth remarked, "The child is the father to the man". Just because a particular form of an industry existed at an early point does not make it less important. It does not mean that somehow, had actors thought about things more expertly, they would have seen that they did not need these early stages and would have gone straight to the pure market. Indeed, it is precisely at the early points of truly radical innovation that the pure market model seems to have been least present. It is notable that Hollingsworth, though generally in favour of seeing only one dominant model in each nation state, sees some possibilities of deviation from the dominant social system of production in the USA (1997: 294–295), and indeed attributes some important performance advantages to these. There is something wrong with theories which attribute to certain defined characteristics of an economy developments which historically did not come into existence through those characteristics.

These disadvantages of the labelling, or simplifying functionalist, approach become the advantages of the analytical one. Following this latter methodology, we would not try to discover to which pure type the Californian economy most approximates and then ignore everything else about it. Instead, the research question becomes: traces of which various models can we find within this economy? We would then note the existence of the strong Pentagon role (an element of state governance, following governance theory) as well as the role of immigrant communities (community governance), and also, importantly, immigrants as conduits for exogeneity and hence sheer diversity of choice of action paths other than those given by the local society alone. We would then give an account of the Californian economy which would explain its capacity for innovation in computers and information technology, not in terms of the hegemony of one particular model, but of a particular pattern of diversity of choices, alternative paths, and complementarities (in the full sense of the word) at the disposal of its entrepreneurial actors. The particular pattern is empirical, but, like the analysis on the side of the mineral water bottle, it is theoretically informed.

10 In reality even in maturity these sectors show considerable tendencies rather than pure market forms of governance.

This point has profound implications. The Varieties of Capitalism theory – like orthodox economics – must always propose a move towards pure markets and hence the elimination of incongruities – that is other elements of governance existing within a given economy – if that economy is to acquire capacity for radical innovation. The analytical approach would make the diametrically opposed suggestion that increased institutional diversity might provide actors with more possibilities. While in the case of an economy heavily characterized by, say, associational or state governance, this might imply recommendation of the acquisition of more free-market features; for an economy already close to this pole it would probably propose the opposite.

But the analytical approach also has its weaknesses. We rarely have in macro-sociology or political economy measuring instruments of the kind at the disposal of the chemist analyzing the mineral water. If we could say: "the Californian economy comprises x% pure market governance, y% basic state support, and z% immigrant community dynamic effects" – we would be saying something very significant. But we can only say: "The impact of immigrant communities may be important as catalysts for innovation …" The analytical approach thus runs the risk of being wrong-footed as less "scientific" by an alternative presenting a false scientific precision. The appropriate response is to move to a more rigorous form of analysis. It will rarely have the statistical apparatus it needs, but can improve the scientific quality of its modelling, taking care to avoid lapsing into narrative empiricism. This can be achieved if scholars formulate abstract models, not only of institutional types on the lines discussed so far, but of how actors might set about innovating within those institutions. In doing this the starting assumption must remain the sheer difficulty of innovation: a central achievement of institutionalist approaches based on path dependence theory is to argue that institutions determine (though not perfectly) what actors do, even to the extent of deflecting them from what might be individually maximizing paths.

Elsewhere (Crouch/Farrell 2002) I have tried to formulate a number of ways how, within the framework of the path dependence model, actors might switch paths. Path dependence theory is based on the Polya urn model, which represents the reverse of pure probability theory. An actor draws balls of one of two colours from an urn. Whereas in probability theory the chances that a ball of a particular colour will be drawn in a particular round is in no way influenced by what happened in preceding rounds, in the Polya urn a new ball of the same colour is added to the urn every time that a

particular colour is drawn. The past directly affects future choices, and there are potentially infinite increasing returns to scale, in contrast with the assumption of diminishing returns fundamental to the equilibrium concepts of neo-classical theory. The contention is plausible in many social situations, in particular those where social actors face a learning curve and/or more or less deliberately construct institutions to embody and routinize the choices and behaviour patterns which they have found in the past to work best. Institutions convey strong first-mover advantages (Scharpf 1997: ch. 5). This is where theories of path dependence, therefore of institutional determinism and the structuring capacity of dominant models, and therefore of capitalist diversity start.

The problem which occurs when applying this approach to situations which eventually challenge existing paths is that it is unable to model the actor who notices that her current practices are no longer effective and is therefore motivated to search for new possibilities. In that sense, path dependence is not truly actor-centred. Its agents respond solely to mathematical stimuli. A properly scientific actor-centred approach must simultaneously accept the full force of what path dependence theory is telling us about the sheer difficulty of change in a context of increasing returns, and posit the potentially creative actor who, within these constraints, nevertheless finds a way out. Hall and Soskice (2001a: 11–12), explicitly building on Scharpf, accept the need for theory to allow actors (in their case firms) to use deliberation and reflection to deal with new or unfamiliar challenges. But this implies a need for a theory of how such responses to challenges are made, which requires a theory of how path dependence can be avoided. And for this, actors must be liberated from theoretical institutions which are based on strong functionalist assumptions.

References

Albert, Michel, 1991: *Capitalisme contre capitalisme*. Paris: Seuil.

Aoki, Masahiko/Ronald Dore, 1994, *The Japanese Firm: The Sources of Competitive Strength.* Oxford: Oxford University Press.

Arthur, W. Brian, 1994: *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Boyer, Robert, 1997: The Variety and Unequal Performance of Really Existing Markets: Farewell to Doctor Pangloss? In: Joseph R. Hollingsworth/Robert Boyer,

Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 55–93.

Boyer, Robert/Yves Saillard, 1995: *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. Paris: La Découverte.

Calmfors, Lars/John Driffill, 1988: Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance. In: *Economic Policy* 6, 13–62.

Casper, Steven, 2001: The Legal Framework for Corporate Governance: The Influence of Contract Law on Company Strategies in Germany and the United States. In: Peter A. Hall/David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 387–416.

Castles, Francis G./Deborah Mitchell, 1991: *Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?* Working Paper 63. Luxembourg: Luxembourg Income Study.

Coleman, William D., 1997: Associational Governance in a Globalizing Era: Weathering the Storm. In: Joseph R. Hollingsworth/Robert Boyer, *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 127–153.

Crouch, Colin, 1999: *Social Change in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Crouch, Colin/Henry Farrell, 2002: *Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism*. MPIfG Discussion Paper 02/5. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.

Crouch, Colin, et al., 2001: *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?* Oxford: Oxford University Press.

Crouch, Colin/Wolfgang Streeck (eds.), 1997: *Political Economy of Modern Capitalism*: *Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage.

Culpepper, Pepper D., 2001: Employers, Public Policy, and the Politics of Decentralized Cooperation in Germany and France. In: Peter A. Hall/David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 275–306.

Drago, Mario E., 1998: *The Institutional Bases of Chile's Economic "Miracle"*. Dissertation. Florence: European University Institute.

Esping-Andersen, Gösta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Ferrera, Maurizio, 1997: *Le trappole del welfare*. Bologna: Il Mulino.

Finegold, David/David Soskice, 1988: The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription. In: *Oxford Review of Economic Policy* 4(3), 21–53.

Granovetter, Mark, 1973: The Strength of Weak Ties. In: *American Journal of Sociology* 78, 1360–1380.

Grant, Wyn, 1997: Perspectives on Globalization and Economic Coordination. In: Joseph R. Hollingsworth/Robert Boyer, *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 319–332.

Hage, Jerald/Catherine Alter, 1997: A Typology of Interorganizational Relationships and Networks. In: Joseph R. Hollingsworth/Robert Boyer, *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 94–126.

Hall, Peter A./David Soskice, 2001a: An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Peter A. Hall/David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 1–68.

——, 2001b: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Hancké, Bob, 2001: Revisiting the French Model: Coordination and Restructuring in French Industry. In: Peter A. Hall/David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 307–334.

Hirst, Paul/Grahame Thompson, 1997: Globalization in Question: International Economic Relations and Forms of Public Governance. In: Joseph R. Hollingsworth/Robert Boyer, *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 337–360.

Hollingsworth, Joseph R., 1997: Continuities and Change in Social Systems of Production: The Cases of Japan, Germany, and the United States. In: Joseph R. Hollingsworth/Robert Boyer, *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 265–310.

Hollingsworth, Joseph R./Robert Boyer, 1997a: Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production. In: Joseph R. Hollingsworth/Robert Boyer, *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–49.

—— (eds.), 1997b: *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hollingsworth, Joseph R./Phlippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (eds.), 1994: *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*. New York: Oxford University Press.

Kerr, Clark, 1960: *Industrialism and Industrial Man*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Knight, Jack, 1992: *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kristensen, Peer H., 1994: Strategies in a Volatile World. In: *Economy and Society* 23, 305–334.

Lehrer, Mark, 2001: Macro-varieties of Capitalism and Micro-varieties of Strategic Management in European Airlines. In: Peter A. Hall/David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 361–386.

Marsden, David, 1999: *A Theory of Employment Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Naldini, Manuela, 1999: *Evolution of Social Policy and the Institutional Definition of Family Models*. Dissertation. Florence: European University Institute.

North, Douglass C., 1990: *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Parsons, Talcott, 1951: *The Social System*. London: RKP.

Parsons, Talcott/Robert F. Bales, 1955: *Family, Socialization and Interaction Process*. New York: Free Press.

Powell, Walter W./Paul DiMaggio (eds.), 1991: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press.

Regini, Marino, 1996: Conclusioni. In: Marino Regini (ed.), *La produzione sociale delle risorse humane*. Bologna: Il Mulino.

Sabel, Charles F./Jonathan Zeitlin (eds.), 1997: *World of Possibilities: Flexibility and Mass Production in Western Industrialization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview.

Shonfield, Andrew, 1964: *Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

Smelser, Neil J., 1959: *Social Change in the Industrial Revolution: An Application of Theory to the British Cotton Industry*. London: RKP.

Soskice, David, 1990: Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries. In: *Oxford Review of Economic Policy* 6(4), 36–61.

Streeck, Wolfgang, 1997: Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism. In: Joseph R. Hollingsworth/Robert Boyer, *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 197–219.

Tate, Jay, 2001: National Varieties of Standardization. In: Peter A. Hall/David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 442–473.

Thelen, Kathleen, 2001: Varieties of Labor Politics in the Developed Democracies. In: Peter A. Hall/David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 71–103.

Trigilia, Carlo, 1999: *La Sociologia Economica*. Bologna: Il Mulino.

Wallerstein, Immanuel, 1974–1989: *The Modern World-System* (three volumes). New York: Academic Press.

Weber, Max, 1907 [1981]: *Max Webers Gesamtausgabe*, Band 7: *Zur Logik und Methodologie der Kultur- und Sozialwissenschaften*, ed. by Horst Baier et al. Tübingen: Mohr.

Whitley, Richard, 1997: The Social Regulation of Work Systems: Institutions, Interest Groups, and Varieties of Work Organization in Capitalist Societies. In: Richard Whitley/Peer H. Kristensen (eds.), *Governance at Work: The Social Regulation of Economic Relations*. Oxford: Oxford University Press.

——, 1999: *Divergent Capitalisms: The Social Structuring and Change of Business Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Williamson, Oliver E., 1985: *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

Wood, Stephen, 2001: Business, Government, and Patterns of Labor Market Policy in Britain and the Federal Republic of Germany. In: Peter A. Hall/David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 247–274.

Teil II
Politik und Demokratie in Europa

Containing Negative Integration

Adrienne Héritier

1 Introduction

In his book "Governing in Europe – Effective and Democratic?" (1999) Fritz Scharpf analyzes the dynamic that gives European policies a bias in favour of competition and free trade at the cost of market-correcting or redistributive policies. He argues that the Commission decisions and directives and the jurisdiction of the European Court of Justice (ECJ) seeking to establish competition and free trade are based on relatively easy decision-making processes – relatively easy because they imply low decision-making costs. By comparison, the realization of market-correcting policies involves high decision-making costs, because a consensus needs to be found in the Council of Ministers, and a majority in the European Parliament (EP) has to support it. In other words, while the Commission and ECJ motors turn smoothly as they deepen negative integration,[1] a lot of political support needs to be mustered up in the Council and the EP to bring about positive integration and redistributive policies. The argument appears intriguing and convincing and can be substantiated with much empirical evidence from various areas of European policy-making over the last twenty years. How-

1 "Negative integration refers to the removal of tariffs, quantitative restrictions, and other barriers to trade or obstacles to free and undistorted competition. Positive integration, by contrast, refers to the reconstruction of a system of economic regulation at the level of the larger economic unit. The distinction is not completely synonymous with a second one between 'market-making' and 'market-correcting' policy interventions. While all measures of negative integration should probably be classified as being market making, measures of positive integration may be either market making (e.g. divergent national product standards are being 'harmonized' in order to eliminate existing non-tariff barriers to trade) or market correcting (e.g. process-oriented regulations of working conditions or pollution control)" (Scharpf 1999: 45).

ever, there is also some evidence in the sectors examined here, i.e. the liberalized network industries and public service sectors, which points to the opposite development. More and more frequently, policy measures are taken to correct the outcomes of market integration and to contain negative integration.

What is at the root of such a development in European policy-making? Which factors tend to moderate and modify the strong tendency towards negative integration? It will be shown that, in the course of time, experience with market liberalization has caused a more critical attitude about the results of deregulation and has given rise to re-regulation in order to safeguard the provision of public services. This would not be possible if the political dynamic of negative integration prevailed under all circumstances. Two factors explain why it does not. First, at the member-state level, consumer movements and, indeed, social movements have voiced political opposition to the fast pace of liberalization in the public utilities. This protest, which has been taken up by individual member-state governments or by a minority of them, was channelled upwards through the internal dynamic of the European multi-level governmental system. It gains leverage in inter-institutional decision-making each time the Parliament – as a veto player in supranational decision-making – can be won over to support market-correcting policy demands. The second factor – which is not entirely unconnected with the first – is that, in recent years, the very actors that were once ardent supporters of liberalization, i.e. the Commission and the Court, have not consistently pursued deregulation goals. Rather, the Commission has explicitly invoked market-correcting goals, and the ECJ has allowed more latitude in its rulings for public service goals in the network industries.

In what follows I will first present Fritz Scharpf's argument in more detail. I will then seek to embed the questions raised in a wider theoretical context and derive propositions that indicate the factors making for a politics of public service and establishing countervailing tendencies to negative integration. These will be illustrated by referring to most recent policy developments in the former public sectors.

2 Negative Integration Prevails

The more specific claim of the argument that negative integration prevails is that abolishing tariffs and quantitative restrictions on trade among member states and establishing free and undistorted competition have been at the centre of European law-making. It has been possible to pursue this law-making agenda relatively easily, as it entails "low political visibility through individual interventions against Treaty infringements by the Commission and the preliminary ruling of the European Court of Justice" (Scharpf 1999: 50). Positive integration, on the contrary, depends upon the agreement of member state governments in the Council of Ministers and, increasingly, upon the acquiescence of the EP as well. "This fundamental institutional difference is sufficient to explain the frequently deplored asymmetry between negative and positive integration in EC policy-making" (Scharpf 1999: 51).

In addition, there is the fact that the Treaties, by stating the goal of establishing a common market, have defined very specific measures for gradually eliminating tariffs and quantitative restrictions on imports (Arts. 12–17, 30–35 of the Treaty Establishing the European Community, TEC). They all can be achieved by a non-political decision-making route.

> By contrast, the prohibitions against national regulations operating as non-tariff barriers … were not only worded less precisely, but also qualified by the numerous and in part rather vague "public order" exceptions of Art. 36 TEC.
> (Scharpf 1999: 51)

These prohibitions could only be overcome through "positive" harmonization decisions by the Council. Likewise, competition law was relatively precise with respect to private enterprises (Arts. 85–87 TEC), but less clear and

> shot through with important exceptions with regard to the prohibition against competition-distorting state subsidies (Arts. 92–94 TEC). Even more ambivalent is the wording of Art. 90 TEC [new Art. 86 TEC – A.H.] which, in paragraph 1, obliges member states to respect the rules of competition law with regard to "public undertakings and undertakings to which Member States grant special or exclusive rights", but in its paragraph 2 exempts undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest or having the character of a revenue-producing monopoly. If these were to be touched at all, one could have thought that any moves toward liberalization would depend upon "political action" by the Council of Ministers – just as political action had been necessary to

> bring about the common market in agriculture … and as it was explicitly required for the creation of a common transport policy. (Scharpf 1999: 51–52)

Instead, the Commission, particularly in telecommunications, made active use of its legislative powers under Art. 86.3 TEC (old Art. 90.2 TEC) to liberalize national monopolies. It included neither the Council nor the EP in the decision-making process, and it was supported in this by rulings of the ECJ.

While Fritz Scharpf identifies this trend in European policy-making in the 1980s, he also draws attention to a certain moderation in the thrust of policy-making during the second half of the 1990s. Scharpf points out that although the Amsterdam Treaty has done little to increase the institutional capacity for positive integration, there are some tendencies to stem the forces of negative integration. Thus, by introducing the "Open Method of Coordination" in employment policy, which relies on comparing and monitoring national performance, certain social and labour market policies are declared a matter of common concern for member states.

> [T]here is a hope that innovative solutions to common problems could be worked out that would not have been found in the rough-and-tumble of competitive party politics dominating national policy processes … Last, but not least, the explicit postulation of an employment goal, coequal with the fundamental commitment to the four freedoms of the internal market, may have beneficial effects against the dominance of neoliberal interpretations of what European integration is about in the practice of the Commission and in the decisions of the European Court of Justice. At any rate, it will now be harder to argue that, as a matter of positive law, the Community should be strictly limited to achieving, and protecting, the "four freedoms" and undistorted market competition. (Scharpf 1999: 160)

As regards the public service sector, Scharpf mentions the new Art. 16 of the Amsterdam Treaty, which states that

> without prejudice to Art. 73, 86 and 87, and given the place occupied by services of general economic interest in the shared values of the Union as well as their role in promoting social and territorial cohesion, the Community and the Member States, each within their respective powers and within the scope of application of this Treaty, shall take care that such services operate on the basis of principles and conditions which enable them to fulfil their missions.
> (Art. 16, Amsterdam Treaty)

In this way, according to Scharpf, the Council signals "… to the Commission, the Court, and the legal profession that – in light of the 'shared values of the Union' – more weight ought to be given to the purposes served by public-service missions" (Scharpf 1999: 162). This message can be found

with respect to particular policy areas as well: The Protocol to the Amsterdam Treaty reminds the Commission and the ECJ that public broadcasting in member states serves the democratic, social and cultural needs of the member states' societies. The protocol lays down interpretative provisions according to which the Treaty

> does not rule out the funding of public-service broadcasting … qualified by the proviso that such funding does not affect trading conditions and competition in the Community to an extent which would be contrary to the common interest. (Scharpf 1999: 162–163)

Similarly, Scharpf draws attention to a declaration with respect to public credit institutions in Germany, which states that they do not violate the Community's competition rules if their efforts to promote infrastructural viability do not adversely affect competition more than is absolutely necessary. Scharpf points out that the Commission was hesitant to intervene in the case of public banks, and only proceeded cautiously in the case of public broadcasting.

The ECJ has taken a similar approach. It does not readily apply the syllogism of competition law in areas where public service questions are politically salient. "The Court itself had begun to strike a balance between the goals of competition law and the purposes served by national *service public* arrangements … well before the Amsterdam Summit requested it to do so" (Scharpf 1999: 168). At the level of Council directives as well, Fritz Scharpf notes attempts at containing negative integration, although here conflicts of interest among member states may block such attempts more easily. In the case of the Posted Workers Directive, member states of destination may require all firms operating on their territory to pay at least the minimum wages generally applicable at the place of work. Hence the legal consequences of service liberalization are suspended – "provided that the country affected is interested in, and domestically capable of, taking advantage of that option" (Scharpf 1999: 164). All in all, at the end of his book, Fritz Scharpf sees some containment of the dynamic of negative integration on national problem-solving capacities.

> My conclusion is … that the danger arising from the direct (legal) effect of negative integration on national problem-solving capacities is now better understood and less likely to get out of hand than could have been expected a few years ago. (Scharpf 1999: 168)

To what extent is this expectation confirmed in the subsequent regulatory activities in the network industries, and how can this be accounted for?

3 General Argument

In search of a general argument for why market-correcting or redistributive policies are difficult to achieve in Europe, we find useful insights in the policy analysis literature linking policy types to the structure of the decision-making political entity. It was Caputo and Cole (1985), in discussing revenue-sharing schemes between the federal government and the states in the US of the 1970s and 80s, who argued that redistributive goals can only be achieved in a hierarchically structured system (see also Scharpf 1991; Windhoff-Héritier 1980). The underlying rationale is that decentralized political units in a confederated political system, which have a voice in the shaping of policies at the central level, would be unable to agree on redistributive measures in which one political sub-unit gains at the cost of the others. Market-correcting redistributive policies can only be adopted in a hierarchical polity, where the highest governmental level can impose redistributive decisions and does not depend on the formal acquiescence of decentral units. Or, as Fritz Scharpf argued in 1991:

> As was recognized in the Coase theorem itself, the potential for redistribution is reduced as one moves from "government" to "contract" and from "hierarchical" to "unanimous" decisions. While hierarchical authorities or hegemonic powers are free to disregard any interests and to choose any distributive rule, and while majoritarian decisions may at least disregard minority, the unanimity rule eliminates the possibility of involuntary redistribution. (Scharpf 1991: 60)

In further elaboration of this basic argument, conditions have been specified under which redistributive policy goals can be achieved in a confederate system, too. One of these conditions was formulated by Coase: If winners compensated losers, the latter would be willing to support a redistributive policy. That is, the gains achieved by redistribution have to be large enough that the losers – at least in theoretical terms – can be compensated. Political process can, however, also make a difference. If those who are likely to emerge as winners from a redistributive decision organize collectively and mobilize to exert pressure on central decision-making (Windhoff-Héritier 1980), the dynamics of a multi-level polity might lead to the incorporation

of redistributive goals. This requires that the collective actor favouring redistribution can gain the support of a veto-player at the central decision-making level, and that the decision-making process at that level occurs on the basis of a separation of powers and joint decision-making.

How can this general argument be translated into more specific claims in the context of the provision of public services in the European Union? The European Union is a decentralized polity in which the member states have a say in what decisions are made at the central level by an intergovernmental decision-making body, the Council. Following the above rationale it is unlikely that the Council will make redistributive decisions in which one member state gains at the cost of another member state, unless there is pressure from below and this pressure can be translated into political leverage by forming an alliance with a formal veto-player at the supranational level. The EP may be such an alliance partner because under the codecision principle – which has been extended in the Amsterdam Treaty – it is a formal veto-player on many matters (Farrell/Héritier 2001). Its preferences are likely to be in favour of public service goals, because the millions of users of public utilities are voters. Hence, mobilization from below, successfully linked to the EP acting as a formal veto-player at supranational level, can result in the realization of minority redistributive objectives in a sectoral arena – despite the diversity and decentralization of the European polity.

Political leverage can still be increased if a redistributive issue can be taken to a cross-sectoral arena, that is, Intergovernmental Conferences (IGCs) or the European Council. In an open-ended polity such as the European Union, whose institutional architecture and policies are up for renegotiation at regular and brief intervals, enormous incentives and opportunities exist for policy entrepreneurs to launch all kinds of initiatives. Even redistributive minority issues, if launched in cross-sectoral arenas along the vertical channel previously described, may then become subjects of horizontal negotiations and – because of the unanimity rule – stand a chance of becoming included in a package, issue linkage or compensation deal.

Finally, market-correcting policy objectives may be linked to changed preferences of hierarchical actors. In contrast to the Council, the hierarchical decision-makers in the European polity, both the Commission and the ECJ, can impose decisions. Both the Commission, using infringement procedures and directives under Art. 86.2 TEC, and the Court, using preliminary rulings and adjudication, can achieve market-correcting policy goals if they so wish. Thus far, however, the two actors have predominantly pursued market-creation goals.

The general argument, then, leads to one descriptive and two explanatory claims. First, the descriptive claim is simply that if the Commission and the ECJ choose to pursue market-correcting policy goals and they will be able to achieve them, because of their decision-making rights. Second, the explanatory claim from the perspective of "mobilization from below" asserts that if minority actors and political actors at a lower level exert pressure and are able to form a coalition with an institutional veto-player at the higher level, e.g. with the EP, market-correcting policies may be realized. And third, taking a redistributive issue to a cross-sectoral arena (like an IGC or the European Council) improves the chances of redistributive issues being included in the bargaining because the range of issues is drastically widened.

4 The Hypotheses in the Light of Recent Empirical Developments

4.1 The Hierarchy Claim

It has been argued that the Commission and the ECJ, by virtue of their legislative powers, can impose their policy objectives relatively easily since their decision-making costs are low compared to those that accrue in intergovernmental decisions in the Council or in inter-institutional decisions under the codecision procedure of the Council and the EP. Given the prevalence of negative integration preferences in the Commission and the ECJ in the past, the question arises whether the Commission and the Court, as hierarchical players, have in the past pursued market-correcting policy objectives. Of course, it is not possible in this context to present exhaustive empirical evidence on the policy preferences of the two actors in the sectors under scrutiny. But illustrative evidence can be provided that indicates that the two hierarchical actors, the Commission and the Court, pursue not solely market integration, but also redistributive goals in the network industries. So the rather modest expectation is that, alongside the competition-enhancing policy preferences of the two actors, pro-*service public* preferences can be identified as well. The empirical focus is restricted here to the liberalization of the railway, telecommunications, postal services and energy sectors.

Turning to the Commission first, market-correcting preferences may be identified at both a general and a sectoral level. In a cross-sectoral view, the

2000 Communication of the Commission testifies to *service public* preferences. In this Communication, which updates the first Communication on services of general economic interest of 1996, the Commission states that "services of general interest" are a key element in the European model of society. The new Article 16 in the Amsterdam Treaty now confirms their place among the shared values of the Union and their role in "promoting social and territorial cohesion" (CEC 2000: 3). The Commission emphasizes that the services in question contribute to the competitiveness of the European economy, and it makes it the responsibility of public authorities at the appropriate local, regional or national level to define in full transparency the mission of services of general interest and the way they are provided. It also sees a Community obligation "to ensure that the performance of such services, in terms of quality and prices, responds best to the needs of their users and of citizens at large" (CEC 2000: 3). A disappearance of general interest services would be regarded as "a telling sign of the desertification of a rural area or the degradation of a town" (CEC 2000: 20). So far, the Commission sees a positive impact of the Community action taken in the field of network services on the availability, affordability and quality of services (CEC 2000: 3). The provision of general interest services is considered to be an important element of political legitimation, and the Commission emphasizes that "a core common concept of such general interest may be necessary to sustain allegiance to the Union." This is why provisions on access to services of general economic interest are included in the Charter of Fundamental Rights (CEC 2000: 23).

The Commission also explicitly states that Art. 86 and the implied legislative powers of the Commission only refer to services of general *economic* interest, and that internal market and competition rules do not apply to *non-economic* activities, such as national education and compulsory basic social security schemes. Hence, the Commission sets limits for itself with respect to possible intervention in particular policy areas, a position which has been strongly underlined by the EP in its resolution of November 2001 (Nouvelles Europe 2001b: 2). Thus, Fritz Scharpf's claim that "no area of *service public* is now beyond the challenge of European competition law" might not be well founded:

> Given the great institutional diversity among member states, it is always possible to argue that existing national arrangements are discriminating against actual or potential private competitors from abroad … Private schools and universities could now demand to compete under equal conditions with public education systems … [and] the same demand might be addressed by private pension funds

> against pension systems financed from general tax revenue or from compulsory insurance schemes. (Scharpf 1999: 61)

To underline its recently developed market-correcting policy goals concerning the utilities, the Commission has adopted new measures. It has begun to use the Open Method of Coordination as an evaluation tool to assess the operation, performance and competitiveness of general interest services along the lines of the Broad Economic Policy Guidelines. The hope is that publicizing performance, "naming and shaming", and the application of reputational mechanisms will improve the performance of member countries in the provision of general interest services.

Similarly, the granting of state aid for the delivery of general interest services is reconsidered. State aid is accepted, provided that each case is designed in a way that reduces the distortion of free trade and competition to a minimum. The same rules apply to exclusive rights if they are put up for competitive bids (CEC 2000: 31). The supply operations must be made transparent, be they public or private (Transparency Directive 2000/52/EC).

If we look at particular sectors, indications of market-correcting preferences of the Commission may be found as well. In the rail sector, the Commission was quick to develop a programme on the "Future of the Railways", where it sought to create a vision of a well-developed railway infrastructure in Europe. It was able to awaken some enthusiasm in member-state governments for its view (Kerwer/Teutsch 2001). One result was the development and implementation of the Transeuropean Network Programme (Young 2000).

While the Commission is dissatisfied with the success of European railway liberalization and applies individual legislative measures against member states,[2] it considers public service interests safeguarded in national practices in the context of European legislation. The Commission has criticized the 1991 and 1995 railway legislation on market access, the organizational and financial structure of railway companies, licensing and the allocation of tracks (Directives 91/440 EEC and 95/18 EC) for being too vague to allow for broad market access and transparency. As a consequence, it proposed additional measures to extend the licensing rules to all railway undertakings in the Community, establish rules for setting charges and allo-

2 Thus the Commission brought a procedure to the ECJ in which it accuses Deutsche Bahn AG of impeding access to the network by new, smaller market participants (Nouvelles Europe 2001c: 3).

cating capacity and open up access for goods transported with the core Community railway network (Railway Package 2001). At the same time, in all cases of liberalization introduced by the Community, the Commission points out that a high level of transport services in the general interest has been ensured. The legislation guaranteeing service on non-profitable routes allows direct subsidies as long as they are available, on a non-discriminatory basis, to all carriers operating the route. Alternatively, it allows for the conferral of exclusive rights to operate a service, with or without compensation (CEC 2000: 31). Safeguarding public services often requires state aid, which has to be approved by the Commission. The Commission has

> consistently accepted such schemes, providing that they are designed in a manner least likely to distort trade and competition … For example, if exclusive rights are put out to open non-discriminatory tender, they are viewed as, in principle, compatible with the Treaty. (CEC 2000: 31)

In electricity regulation the Commission points out that most member states – with some exceptions[3] – have gone beyond the liberalization requirements laid out in the directive of 1997 (Electricity Directive 96/92 EC). The directive provides choices for member states regarding the instruments of implementation with respect to types of third-party access and unbundling methods. Most member states have opted for approaches likely to develop effective competition. The 1997 directive also established provisions to ensure that essential public service objectives are safeguarded. The Commission emphasizes that "the maintenance of the highest possible standards throughout the Community is … *an essential precondition* for liberalisation" (CEC 2000: 33; emphasis added). More specifically it states that network security and reliability have to be guaranteed. While member states are free to take the measures necessary to ensure the security of supply, they must also guarantee that vulnerable members of society will not be disconnected from supply and that public service standards will be upheld through minimum licensing conditions. If these conditions are not met, the licence shall be withdrawn (CEC 2000: 34). Moreover, obligations are to be clearly defined, transparent, non-discriminatory and verifiable, and obligations and their revisions are to be published and reported to the Commission (CEC 2001: 19).

---

3 France and Belgium are two such exceptions. Belgium has been brought to Court for incomplete transposition of the legislation on market opening, because it failed to appoint an administrator for transport. This, according to the Commission, constitutes a hindrance to real competition.

The third sector under analysis here, telecommunications, has the longest European tradition of liberalization. However, although there are a growing number of operators and service providers, many segments of the market are still dominated by the large incumbents. In order to systematize the fragmented telecom regulation, the new framework directive, effective from 2002, proposes five directives, one of which specifically addresses services of general public interest. Universal service obligations, which have already been defined under Directive 98/10/EC, imply that services must be made available to all users, independent of geographical location, at an affordable price. The directive also defines the quality of service, conditions of usage and tariff principles. Directive 97/33/EC sets out provisions on the cost and financing of universal service. These elements are included in the proposal for a new regulatory framework that the Commission submitted in 2000 (CEC 2001: 19). It is a particular feature of the telecommunications sector that the attempt to balance universal service obligations with the swift development of the market has led to a dynamic view of universal service and the inclusion of innovative types of services into the package (CEC 2000: 27).

Postal services offer a stark contrast to telecommunications in that they are a latecomer to liberalization. The present regulatory framework has opened only a very small part of the market to competition. The Commission clearly pursues further liberalization objectives and uses its hierarchical powers of intervention against individual member states. In 2001 it penalized postal services five times for abuse of dominant position (Nouvelles Europe 2001c: 3).[4] At the same time, the Commission has always stressed the importance of maintaining general interest services. Directive 97/67/EC defines universal service as a service accessible to all users on a permanent basis (daily, five times a week) at affordable prices. These guarantees will remain in place under the proposed amendment of the postal services directive.

4 Thus, in 2001, it imposed a fine on the Deutsche Post AG for abuse of its dominant position in granting fidelity rates and selling below cost on mail-order commercial parcel services, which was made possible thanks to its reserved sector (letters). It was also asked to create a separate firm for each service (Nouvelles Europe 2001a: 1). Similarly, the Belgian Post has been fined by the Commission for abuse of a dominant position. Belgian Post has used financial resources from its monopoly to impose a new mail service on its insurance companies' clients. "The Belgian Post had in so doing given itself the possibility to remove from the market, in a day, the British private company, Hays" (Nouvelles Europe 2001c: 3).

Interestingly, the Commission[5] refrained from using one of its most powerful hierarchical instruments, the Commission directive, in the rail, energy and postal services sectors. Having applied Commission directives extensively in telecommunications to liberalize the sector – an endeavour in which it was supported by the ECJ (Schmidt 1998) – the Commission subsequently became much more hesitant using this instrument in the field of energy, rail and postal services. The lesson drawn by the Commission from telecommunications regulation was not to use the instrument in the face of stiff opposition from a majority of member states (Schmidt 1998). The political costs of this instrument of hierarchy were obviously higher than one might have expected at first glance.

What was the role of the preferences of the second "hierarchical" actor, the ECJ? The turnabout of the Court in the thrust of its rulings has been analyzed extensively by legal experts (Gerber 1994; see also Moral Soriano 2002) and is mentioned also in Fritz Scharpf's analysis (1999). The Court rulings on *Corbeau* and *Almelo* qualified the notion of general interest services under Art. 86.2 for the first time and accepted the possibility that "the granting of monopoly rights to the postal service and regional suppliers of electricity … might be acceptable if justified by a need to cross-subsidize unprofitable services in rural areas" (Scharpf 1999: 166). Similarly and more recently, the *Preussenelektra* ruling (March 2001) clearly stated that the fixed prices under the German "Stromeinspeisegesetz", that is the national legislation requiring electricity suppliers to purchase electricity at minimum prices, are not to be considered state aid. And referring to services of general economic interest in its judgement of May 2001 (Posta Italiana C-340/99), the Court ruled that postal fees must enable compensation to be paid for all losses that may result from operating the universal postal service. Consequently, a firm providing an express mail service may be required

5 If one considers Commission preferences beyond the mixed economy, the Commission has been an outright advocate of redistributive policies, albeit without much success, because member states especially defended such policies as their sovereign territory. In response, the Commission made frequent, rather successful, attempts to sneak redistributive policies in through the back door. A case in point is the poverty programme which the member states did not want to continue and which the Commission reintroduced as a programme for marginal groups, including refugees, homeless people, handicapped people and women (Bauer 1999; Héritier 2001b). However, when it comes to the former public monopolies, the Commission is predominantly found in the camp of the liberalizers and, where the support of general interest goals is concerned, as will be shown, it has had to be pressed by other actors.

to pay postal dues to the operator responsible for the universal postal service (Nouvelles Europe 2001a: 2).

In the case of France Telecom, however, the Court found the French government to be in the wrong for not conforming to the European directives governing universal telecommunications service. The Commission had objected to contributions imposed on new operators providing a universal service while France Telecom enjoyed an almost total monopoly; it had also objected to a lack of transparency in calculating the cost of universal service (Nouvelles Europe 2001c: 4). The Court considered the grievances formulated by the Commission to be justified.

The new element in ECJ rulings has given rise to considerable speculation. One argument is that in the first phase of the liberalization of the utilities the support of the ECJ was needed to bring about competition in the face of opposition from the large state monopolies. Now that some headway has been made – albeit unevenly in the different sectors – the negative external effects of markets can also be tackled (personal communication by Martin Shapiro, 1999).

What is remarkable is that the Court not only allows more latitude for general interest services, but that it even limits its own right of hierarchical intervention by restricting the Commission's endeavours to seek judicial action. In the *Gas and Electricity Monopolies* judgements, the Court, in addition to recognizing the member states' political, economic and financial choices regarding the provision of public services, "indicates that if the Commission refuses to use Art. 86 (3) EC, then the political arena in which the liberalisation of the energy markets is to be carried out is the Council and the European Parliament" (Héritier/Moral Soriano 2001: 19). By rejecting the Commission's judicial actions, the Court reinforces a political process "that involves a large number of institutions – the Commission, the Council and the European Parliament, and the member states via the Council" (Héritier/Moral Soriano 2001: 19). Similarly, in the *Almelo* (1997) case, the Court redefines its own scope of action and restricts its capacity to be used as a political resource by the Commission for liberalization objectives. It emphasizes that where no Community policy exists, the Commission should refrain from singling out and attacking individual aspects of a regulatory area. Instead, it invites the Commission to devise an overall solution or to wait for the Council to act (Edward/Hoskins 1995). In its ambition to use its legislative powers (Art. 86.2), the Commission is thus caught between the devil and the deep blue sea. Informally, it needs the political support of a majority of member states in order to use a Commission direc-

tive, as electricity liberalization showed. And if it chooses to "go it alone" against the opposition of governments, it will no longer be able to rely on the support of the Court in case of conflict.

4.2 The Vertical Dynamic Claim: Mobilization from Below and the Link to the EP

Mobilization from below is an important precondition for bringing *service public* issues onto the European agenda. To mobilize around a planned decision requires a clear perception of its impact on citizens' lives. The more clearly perceived the impact is, the higher the willingness to engage in collective political action. For this reason, the liberalization of postal services and rail transport had high political saliency. With telecommunications and energy this is somewhat less so. In the case of telecommunications, the turbulence of liberalization was cushioned by technology-induced productivity gains from which both producers and consumers profited.

If political demands put forward by decentralized collective action are to be successfully translated into European policy-making, against the odds of a Commission liberalization drive, it is crucial that they are incorporated in the demands of one or several member-state governments. These then have to form an alliance with the EP. The EP has proven to be a reliable partner for *service public* concerns. This is not surprising if one considers that all voters are utility consumers and hence have a stake in the provision of general interest services.

"Mobilization from below" has materialized at various levels in the course of the liberalization of the public sector. "Social movements" emerged in France, particularly in the context of the liberalization of transport. Paradoxically, privatization has given rise to a lot of political attention and participation in these sectors, in particular if they still receive public subsidies, as is the case for the railways. Dividends paid to shareholders and management salaries are compared to service performance. Governments have introduced a multitude of monitoring methods for assessing the performance of licensees. This has been reinforced by the development of consumer movements and, indeed, European consumer policies, which led to the incorporation of a right of access to general interest services in the Citizens' Charter. In its Communication of 2000 and its Report to the Laeken European Council, the Commission also proposed regular assessments of public services provision in all liberalized sectors under the Open Method of

Coordination and its benchmarking practices. Consumer associations will continue to keep an eye on the evaluation and the methods the Commission proposes to use for it. Thus, the French-initiated association, Réseau Service Public, had always demanded that the evaluation be public, pluralist, open, transparent and regularly updated (Nouvelles Europe 2001b: 1).

At the cross-sectoral level, too, mobilization from below in favour of *service public* had its origins in France. In the political decision-making process – as I have shown elsewhere (Héritier 2001a) – the domestic conflict revolved around the issue of social cohesion, for which public services played a crucial role. A coalition of diverse national actors forming a pro-*service public* network ("Réseau Service Public") spilled over to the European level in the course of the liberalization process. Although being no more than a strong minority at this level, France, in coalition with the EP, which had increased its sway under the codecision rule (Farrell/Héritier 2001), succeeded in getting the Commission to issue its Communication of 1996 in support of general interest services. Simultaneously, the Court rulings mentioned above, indicating support for the provision of general interest services supplied by companies set up as legal monopolies, substantiated the French claims. The general interest discussion was subsequently shifted to a European sectoral arena, and then even to the IGC. The upshot was that in the Amsterdam Treaty, general interest services were explicitly stated to be an objective of European policies (Héritier 2001a).

In this multi-level political process, having the EP as a coalition partner in launching a *service public* initiative proved to be crucial. The EP has consistently proved to be supportive of general interest services. In general terms, it believes that the policy of liberalizing various services of general interest may have both positive and negative effects on members of the public and on users, and that it therefore requires a precise and comparative evaluation of the quality of services provided before embarking upon further liberalization (Nouvelles Europe 2001b: 1). In contrast, the Council – and the Commission – consider liberalization as such to be advantageous to the provision of general interest services. In general terms, the EP also declares some areas of social services to be off-limits for competition and free-trade rules. In its resolution of November 2001, the EP underlines that services relating to national education, public health and compulsory basic social security schemes, activities that are a matter of government – such as air traffic control or prevention of pollution at sea – as well as services provided by non-profit organizations, in particular social, charitable and cultural institu-

tions, should be excluded from the application of competition and internal market rules (EP Resolution 2001: 29).

More specifically, the EP recently showed its pro-*service public* attitude in its response to the Commission's policies as expressed in its Communication of 2000. The Parliament criticizes the lack of a convincing and objective assessment of the provision of general interest services as proposed by the Commission, and warns against scaling down services of general interest to minimal universal services. In a resolution from November 2001, it also urges the Commission to propose a framework directive which would legally guarantee that citizens will be provided with services of general interest, in accordance with Art. 16 of the Amsterdam Treaty. The framework directive should also spell out objectives and detailed rules of the organization of services of general interest (www.europarl.eu.int). The EP furthermore calls upon the Commission to perform "without delay a precise and comparative evaluation of the real impact of the policy of liberalisation of services of general interest before embarking upon further liberalisation. The framework directive should ensure active involvement of citizens and users in the process of definition, evaluation and contract appraisal and institutionalise a common pluralist appraisal procedure" (EP Resolution 2001: 7). This procedure should be organized by the EP within various existing forums, such as the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions, consultative bodies, associations involved in services of general interest initiatives and consumer associations (EP Resolution 2001: 44). In addition, the EP welcomes the fact that the Commission wants to draw up a legal framework for the application of state aid rules to services of general interest and issue a regulation enabling the exemption of certain services from the obligation of notification.

As I have shown elsewhere (Héritier 2001a), the EP has played an important role in introducing *service public* measures into sectoral liberalization legislation at the European level in telecoms, electricity and rail services. In the last case, the role of Parliament was slightly different in that it pressed for liberalization per se. But this can be accounted for by the fact that railway liberalization was linked to the hope of giving this mode of transport a new political impetus vis-à-vis other modes of transport, in particular air and automobile transport.

Most recently, pressure from below to safeguard general interest services emerged when postal services, politically a very sensitive public sector, were liberalized in a ten-year long struggle. While telecom markets were fully liberalized in 1998, the only liberalization in postal services was a

1997 agreement to open up for competition the delivery of letters weighing more than 350 grams. The agreement proposed taking another step at a later date, which did happen at the end of 2001, after a protracted conflict. The main opponents were France's La Poste, which claimed that further liberalization would cost thousands of jobs and imperil a universal service because post offices would not earn enough to pay for loss-making deliveries to rural areas. Political protest is now materializing in the UK as well, where Consignia, the state-owned postal service formerly called the Post Office, announced plans to cut 30,000 jobs over the next 18 months. The postal workers union threatened a national strike. The cuts were perceived a part of a plan by Consignia to cut costs as a result of pressure from the government regulator and the EU drive to boost efficiency (Guardian, 12 December 2001).

As a consequence of political protest, the Commission's ambitious liberalization plans had to be dropped. The Commission ended up proposing to allow existing postal operators to retain their monopolies on the delivery of letters of less than 50 grams until 2003. Only the market for direct mail and outgoing cross-border deliveries was to be opened. Furthermore, a study on universal service was envisaged to investigate whether *service public* obligations were observed. However, the EP still opposed the proposals, calling instead for a reserved 150-gram limit for all parts of the market. In the Council, member states unsuccessfully tried to reach a common position during the French Presidency in 2000. While opponents (in particular France, Greece and Luxemburg) thought that the Commission proposal went too far, private sector operators and some post offices (such as the Dutch, Danish, Finnish and Austrian postal services) argued that the proposal would achieve little without a final date for full liberalization – which would give firms the economic certainty needed for investment in expansion into new markets and services.

The Swedish presidency prepared a new compromise, which later, under the Belgian presidency, helped break the deadlock among member states. It used a three-step approach. The first step was to open up the market in 2003 for letters weighing more than 100 grams. The second step would have widened the market in 2006 for letters above 50 grams, while the third envisaged a study by the Commission, on the basis of which it would be decided whether liberalization should be continued. If it were deemed a success, a complete opening of the market was envisaged by 2009. If not, liberalization would have to be reconsidered. Still, the position of the EP is split. While the Christian Democratic rapporteur of the committee has signalled

support for the compromise because it involves a gradual liberalization, MEPs of the Socialist Party disagree and predict that the Parliament will oppose any proposal that starts with 100 grams. Instead, 150 grams should be the first step. The Commission will assess the impact of liberalization measures on the provision of universal services and will present its recommendations to the Council and the EP by December 2006.

4.3 The Horizontal Dynamic Claim: The Cross-Sectoral Arena

The political dynamic of pressures arising in one member state is accentuated by the fact that Europe is an *open-ended polity*. That there are Intergovernmental conferences at regular intervals creates an enormous political energy because incentives and opportunities are offered to individual players seeking to realize their objectives. Every few years a new large political arena is opened in which many aspects of the polity are put on the negotiation table. Not only does this create incentives to come up with all kinds of policy and procedural proposals. Under conditions of unanimous decision-making, encompassing arenas like IGCs offer tremendous opportunities for trading demands and working out package deals, issue linkages and compensation payments. This is exemplified by the introduction of the general interest services issue at the intergovernmental conference preparing the Amsterdam Treaty. The outcome was the incorporation of Art. 16 into the treaty.

5 Conclusion

Does European policy-making have an inherent asymmetry in favour of market making? Approaching this question from two angles, I first asked whether the Commission and the ECJ – which are hierarchical decision-makers who command direct law-making powers – indeed have preferences oriented solely towards market creation. On an exploratory empirical basis, I was able to show that both actors actually pursue market-correcting policy-making goals as well.

Next I investigated whether, at the level of political processes, the cumbersome consensus building in the Council prevents market-correcting policy outcomes under all circumstances. In contrast to the prevailing view, I

suggested that the multi-level dynamic of political decision-making – under certain conditions, the most pre-eminent being an alliance with the EP – can and in fact does lead to market-correcting policies. Examples of such processes at both cross-sectoral and sectoral levels were introduced to underpin this argument.

Moreover, protest movements may become relevant actors in sectoral arenas with the help of the Parliament. As a consequence, the Commission – seeing the increasing power of the EP and concerned about a lack of democratic legitimation of European policy-making – may take anti-liberalization concerns into account in its policy planning, even to the point of making the provision of effective general interest services a precondition for the liberalization of sectors. In conclusion it can be said that the contours of a policy that is re-regulating the liberalized utility markets has clearly emerged – and this new approach contains negative integration.

References

Bauer, Michael, 1999: The Commission and the Poor. Some Preliminary Lessons Drawn from a Case Study on the EU Poverty Programmes. Submitted to *Journal of Common Market Studies.*

Caputo, David A./Richard Cole, 1985: General Revenue Sharing Expenditures Decisions in Cities Over 50.000. In: *Public Administration Review* 45, 136–142.

CEC (Commission of the European Communities), 2000: *Communication from the Commission. Services of General Interest in Europe*. COM(2000)580 final. Brussels.

——, 2001: *Report to the Laeken European Council. Services of General Interest*. October 2001. COM(2000)598 final.

Edward, David/Mark Hoskins, 1995: Deregulation and EC Law. Reflections Arising from the XVI Fide Conference. In: *Common Market Law Review* 32, 157–186.

EP Resolution, 2001: European Parliament Resolution (Langen report), 13 November 2001.

Farrell, Henry/Adrienne Héritier, 2001: Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe. Submitted to *Governance*.

Gerber, David J., 1994: The Transformation of European Community Competition Law? In: *Harvard International Law Journal* 35, 97–147.

Héritier, Adrienne, 2001a: Market Integration and Social Cohesion: The Politics of Public Services in European Regulation. In: *Journal of European Public Policy* 8, 825–852.

——, 2001b: Overt and Covert Institutionalization in Europe. In: Alec Stone Sweet/Wayne Sandholtz/Neil Fligstein (eds.), *The Institutionalization of Europe.* Oxford University Press, 56–70.

Héritier, Adrienne/Leonor Moral Soriano, 2001: *Differentiating and Linking Politics and Adjudication. The Example of European Electricity Policy*. Preprint 2001/16. Max Planck Project Group. Common Goods: Law, Politics and Economics. Bonn.

Kerwer, Dieter/Michael Teutsch, 2001: Transport Policy in the European Union. In: Adrienne Héritier et al., *Differential Europe: EU Impact on National Policymaking.* Boulder: Rowman & Littlefield.

Moral Soriano, Leonor, 2002: Public Services: The Role of the European Court of Justice in Correcting the Market. In: David Coen/Adrienne Héritier (eds.), *Regulating Utilities in Europe: The Creation and Correction of Markets.* (To be submitted to Palgrave.)

Nouvelles Europe, 2001a: *Nouvelles Europe. Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général* No. 82, 5 June 2001.

——, 2001b: *Nouvelles Europe. Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général* No. 92/93, 10 December 2001.

——, 2001c: *Nouvelles Europe. Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général* No. 94/95, 20 December 2001.

Scharpf, Fritz W., 1991: Political Institutions, Decision Styles and Policy Choices. In: Roland Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (eds.), *Political Choice, Institutions, Rules and the Limits of Rationality*. Frankfurt a.M./New York: Campus/Westview.

——, 1999: *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Schmidt, Susanne K., 1998: *Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.

Windhoff-Héritier, Adrienne, 1980: *Politikimplementation – Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen.* Königstein: Hain Verlag.

Young, Alasdair, 2000: The Adaption of European Foreign Economic Policy. In: *Journal of Common Market Studies* 38, 93–116.

Teil II
Politik und Demokratie in Europa

On Democracy and "Public Interest" in the European Union

Andrew Moravcsik and Andrea Sangiovanni

For three decades now, Fritz Scharpf has ranked among our leading analysts of national policy-making under conditions of globalization. His writings, which have contributed much to our understanding of how interdependence creates new constraints and possibilities for national economic policy, are distinguished by three qualities.

The first is a keen sense of institutional dynamics. While most analyses of globalization focus primarily, sometimes exclusively, on the constraints markets impose on domestic redistribution and regulation, Scharpf balances the analysis of markets with a subtle understanding of the constraints and possibilities afforded by political institutions. Thus his classic critiques of German federalism and macroeconomic policy, while acknowledging the autonomous power of market forces, lay primary emphasis on the institutional incentives and constraints that restrict "problem-solving capacity" – the ability to realize optimal policy choices. For Scharpf, the particular constraints imposed by German federalism and the Bundesbank statute – as well as the ideologies and expectations that form around them – ultimately have a decisive impact on policy.[1]

The second distinctive quality, related to the first, lies in Scharpf's consistent normative commitment to a particular conception of legitimate political order. There is no mistaking his intent to offer a defense of social democracy viewed very much from the perspective of a late twentieth century advanced industrial democracy in Continental Europe – indeed, very much

1 E.g. Fritz Scharpf (1991); this focus on institutions may very well reflect the fact that Scharpf, almost alone among leading European political economists, received graduate training not primarily as an economist or public policy analyst, but as a lawyer – and, importantly, at Yale University in the United States at the apogee of American "legal realism."

from Germany (e.g. Scharpf 1992). In the tradition of Joseph Schumpeter and Karl Polanyi, Scharpf stresses the fundamental tension between democracy and capitalism: Capitalism generates inequality, yet democracy presumes a fundamental basis of equality. Most democratically elected governments seek, therefore, to offset what Schumpeter termed the "creative destruction" of capitalism through "market correcting policies," including social welfare provision, labor rights, and regulatory protection (Schumpeter 1942). The broader and deeper the reach of markets, the greater the need for offsetting social policies. Seen from this point of view, globalization, by extending the scope of markets further than ever in recent history, requires an appropriate institutional response (Polanyi 1994). Much of Scharpf's work is motivated by his concern about specific threats facing the particular institutions developed in postwar Europe.

The third distinctive quality lies in Scharpf's deep commitment to empirical analysis. Many commentators advance assertions about the impact of globalization, the (greater or lesser) potential for mobilization against it, and the desirability of various outcomes, as if each reflected philosophical truth. Scharpf remains a skeptic in the best sense of the word. Theories, he maintains in his work on social scientific method, can clarify and elaborate distinctive causal mechanisms in social life, but are rarely so crisply formulated as to provide decisive solutions to complex problems. We should remain modest, restricting ourselves to mid-level, contextually specific generalizations. Our models must be "games real actors can play" – those that are relatively simple and avoid placing unreasonable demands on the expertise and information-processing capacity of individuals and social groups (Scharpf 1997). If it is not to become circular, the tailoring of models to circumstances in turn requires rigorous and detailed empirical analysis – a quality that adds both nuance and robustness to Scharpf's analyses.

Scharpf's characteristic triad of theoretical subtlety, normative edge, and empirical depth is very much in evidence in his most recent work on the "democratic deficit" in the European Union (EU). The EU is an intriguing target for analysis in the tradition of Polanyi and Schumpeter. If democratic capitalism indeed rests on an explicit compromise between markets and social protection, then European integration seems the exception: The EU seeks to promote wider and deeper markets without establishing a correspondingly full range of compensating and counterbalancing social and regulatory policies. More precisely, European politics today rests on a unique division of constitutional competences between national and European authorities. National governments continue to monopolize most fiscal activities, and their

democratic pedigree rests on traditional forms of direct democratic control via elections, parliaments, and political parties. They continue to provide classic "positive" functions of civil authority: social protection, culture, infrastructure, education, and defense. EU institutions, by contrast, focus primarily on "negative" functions of government: the liberalization of product and factor markets and the creation of a level regulatory playing-field through the elimination of undesirable cross-border regulatory externalities. Their fiscal resources are few, and their democratic pedigree rests, at best, on indirect representation via officials appointed and ministers named by elected national officials, backed by direct but lackadaisical elections to a central parliament with a distinctly circumscribed role.

Perhaps the most fundamental issue of contemporary EU politics is whether this federal division of competences is pragmatically and normatively justifiable. One great virtue of Scharpf's analysis – which finds its most detailed formulation in the already classic 1999 book *Governing in Europe: Effective and Democratic?* – is that it sets aside from the start two popular but nonetheless unpersuasive approaches to the analysis of democratic legitimacy in a uniting Europe (Scharpf 1999). One is that the EU is, or is becoming, a technocratic superstate, and that European citizens should thus fear above all else encroaching bureaucratic "despotism" (Siedentop 2000). This, Scharpf rightly notes, is a curious, even confused, claim to advance about such a weak political system as that of the EU. A system with so little autonomous power to tax, spend, coerce, or wield administrative discretion, and with procedures so fully hedged about with requirements for ongoing supermajoritarian and unanimous consent from national governments, is hardly a despotism in the making.[2] A second unpersuasive claim Scharpf sets aside is that the EU is democratically illegitimate because it is not an ideal parliamentary and electoral democracy, but instead involves the delegation of authority to unelected bodies. Such arguments, Scharpf notes, overlook the extensive level of normatively justified delegation found in all advanced industrial democracies, including member states of the EU – notably in areas such as constitutional adjudication, central banking, criminal prosecution, and technical administration (Scharpf 1999: 11–12).

Scharpf's main conclusion about the legitimacy of European integration is different. It can be, and often is, stated with deceptive simplicity. Rather than resting on procedural propriety, the EU's democratic legitimacy rests

2 Scharpf (1999: Ch. 1); for a direct critique of Siedentop, see Moravcsik (2001).

on policy outputs – or, in his language, "output legitimacy." By this criterion, the EU would be democratically legitimate if it structured an appropriate balance of market liberalization at the European level and social protection at the national level. Yet, Scharpf maintains, such a balance is unstable because of the tendency of decentralized market competition to generate a "race to the bottom" in regulatory protection, fueled by trade, foreign investment, speculative capital flows, and immigration (Scharpf 1999: 34). The EU cannot respond to this tendency effectively because of a neoliberal bias in its constitutional structure, which favors market liberalization ("negative integration") over social protection ("positive integration"). Both aggressive EU social policies to replace what is lost at the national level or, perhaps preferable, explicit legal norms that protect and promote domestic social welfare systems, are thereby ruled out. The resulting policy mix is suboptimal and, therefore, democratically illegitimate. The multi-level European polity lacks the "problem-solving capacity" necessary to permit actors to bargain to optimal outcomes and is likely to move into a vicious circle of welfare adaptations that will sap consensual support for existing Continental systems. In sum, European citizens find themselves in an institutional "trap" of their own construction. The existing European compromise, Scharpf concludes, should be buttressed in two ways: by granting domestic social welfare policies constitutional status in EU jurisprudence, and by permitting "differentiated integration" or "flexibility" whereby countries with high regulatory standards are permitted to legislate within the EU as a sub-group.[3]

This critique – presented here in a simple, even simplistic form – constitutes one of the most carefully crafted and compelling criticisms of the EU's democratic legitimacy to date. The sophistication and stringency of its qualifications, empirical and theoretical, add to its power. It should therefore be – and is sure to become – the unavoidable point of departure for any further scholarly inquiry. Nonetheless, its empirical verification, the detailed structure of assumptions and claims on which it rests, and the derivation of its normative consequences, reveal hidden complexity and ambiguity.

In highlighting these critical tensions in Scharpf's case against the "output legitimacy" of the EU, we proceed in three stages. First, we establish that his argument for the neoliberal bias depends on an implicit conception of the public interest – a conception which, although key to his account, is

3 Scharpf believes redistributive challenges must be "faced at the national level where European welfare states must find solutions that are compatible with, and robust against, much more intense international economic competition" (1999: 202).

not fully elaborated in *Governing in Europe*. Second, we seek to show that this omission leaves the case for output legitimacy open to a series of hypothetical objections. In particular, any such analysis must address three fundamental problems of democratic theory: the status of uninformed or inexpert citizens in a complex world, the problem of underlying biases in democratic representation, and the issue of how to define the proper scope of majoritarian decision-making. Third, and fully in the spirit of the concerns raised in *Governing in Europe*, we offer two possible strategies for addressing these concerns and suggest some tools for rethinking output legitimacy and its relation both to the "public interest" and to participatory procedures. As scholars and social scientists explore these lines of analysis, the research agenda on democratic legitimacy in Europe implicitly sketched by Scharpf is likely to be a lively one for some time to come.

1 What Is the "Public Interest"?

Scharpf launches *Governing in Europe* by presenting two conceptions of legitimacy. The first is "input legitimacy." For Scharpf, input legitimacy or "government *by* the people" requires that collective decisions "reflect the general will" as articulated in widely participatory procedures. Starting from a justification of majority rule, the central obstacle confronting any "input-based" argument is to explain why the minority should accept the decision of a majority, given that everyone's interests must be given equal consideration. Empirically, Scharpf continues, input legitimacy therefore requires that there must be a high level of civic trust and solidarity, which, if generally recognized, will provide assurance to everyone that their interests are being taken into account. This will make it more likely that minorities will not only acquiesce (out of fear, for example) but also accept that the majority has the legitimate authority to enact their program in the form of generally binding law. Scharpf does not explore this notion in greater detail, but rather appears to follow Joseph Weiler and others in assuming that acceptance of majority opinion must rest on a deep normative sense of identity and that, in general, such trust is provided by a shared common conception of history, fate, memory, constitution, and nation.[4] Where political argu-

4 Scharpf (1999: 7–10). It is worth noting here that this restrictive conception of "input" legitimacy, which links closely with thick identity, is hardly unproblematic. There are a

ments are based on such a shared identity, majority rule can be considered to represent the "will of the people" as a whole.

The second conception of legitimacy, "output legitimacy," as Scharpf presents it, does not require a common *identity* but only common *interests*. Output legitimacy is "government *for* the people," government oriented to the public interest rather than to the "general will". Here the emphasis is on the satisfaction of wider classes of "problem-solving concerns" which can be shared by members of various, nested or overlapping groups. While output legitimacy also requires the existence of an identifiable (and therefore bounded) constituency, it does not require the same reliance on trust and "thick" identity as does input legitimacy. The general presumption is that the base of legitimacy upon which output arguments rely, lacking the strong solidarity typical of common identities, is more precarious and less far-reaching than its counterpart.[5] The main normative question raised by output arguments is: Who benefits? If the distributional pattern promoted by policy is in the "public interest", then its output is legitimate whatever the procedures used to achieve it. The value of "effectiveness" and "representation" is more consonant with output-based arguments, where "participation" is for input ones. For Scharpf, Rousseau is primarily an input theorist, Madison and Schumpeter primarily output theorists.

Given that Europe at the moment lacks the collective identity required for input legitimacy, Scharpf argues that the EU must be legitimized primarily in output terms. Output legitimacy requires in turn an appropriate balance of market liberalization (at the European level) and social protection (at the national level). To do so, it must be able to re-establish at the European level any national regulations it dismantles. And there's the rub. The EU is, according to Scharpf, quite effective in producing "negative integration" (primarily market-making regulation) but only partially effective in encouraging "positive integration" (primarily although not exclusively market-correcting regulation). As a result of a series of "powerful institutional mechanisms" (primarily related to the Commission's agenda-setting power

---

number of alternative motivations for accepting redistribution by majority rule. One is that citizens, despite deep and pervasive political disagreement, hold broadly liberal conceptions about procedure. Another might be a deep sense of what Robert Keohane has termed "diffuse reciprocity" – the need to structure complex exchanges and linkages across time and issues – that can motivate concessions on redistributive issues (Keohane 1986: 1–27).

5 This, too, is questionable. One might argue that bonds of interest involve greater "sunk costs" and long-term investments than bonds of cultural identity, at least at the international level. See, for example, Andrew Moravcsik (1999: 178–179).

and the ECJ's "stealth"), the EU's main supranational organs "undermine and change the negotiation positions of national governments." As a result, the Commission and Court have been able to push negative integration "as it were behind the back of politically legitimized actors" (Scharpf 1999: 70–71). At the same time, even if member states were to agree that competences over social policy should be transferred and protected at a European level, fundamental conflicts of interest among member states – produced by different modes of financing, running, and organizing the welfare state – make positive integration in employment, industrial relations, and social policy all but impossible. Distorted by the unintended institutional dynamics of supranational policy-making, the empty rhetoric of EU elites, and the recalcitrant interests of other member states, the EU has succeeded in thwarting the public interest in favor of a less popular neoliberal agenda. As a result, the EU suffers from an illegitimate neoliberal bias.

Scharpf's general empirical argument for the neoliberal bias must therefore stand or fall with his argument for what the public interest ultimately *is*. If he is right that the public interest is less well served by the ECJ's enforcement of anti-regulatory-competition law than by national politics on their own (independently or via the Council), then he has shown that, by "output standards" the EU is, as currently organized, illegitimate. If, on the other hand, the public interest is better served by liberalization, then, assuming for the moment that there is in fact a neoliberal *tendency* promoted by the EU, there is no neoliberal *bias*.

Some may object at this point that Scharpf's analysis does not in fact require a substantive conception of the public interest, as we have just implied it does.[6] The aim of his reforms, one might argue, is simply to relax constraints by restoring lost "problem-solving capacities" to governments and their constituents. On this objection, national publics should be allowed to decide for themselves the particular balance of social protection and market liberalization that they prefer, which they are unable to do under conditions of globalization and integration. According to Scharpf,

> … legitimacy is reduced when policy areas that were previously the object of authentic and effective political choices in democratically constituted polities are pre-empted either by newly arising necessities or by coming under the control of politically non-accountable authorities. (Scharpf 1999: 16)

6 We are indebted to Gary Marks for proposing this potential objection.

Yet it is, in fact, not open to him to presume that his reforms merely allow states greater latitude of choice *whatever it is that they want to choose*. After all, one of the main normative arguments for delegation to "non-majoritarian" institutions such as independent courts, central banks, and regulatory agencies – which Scharpf endorses in principle – is precisely that, although they take decisions out of the hands of parliaments, such institutional delegations are justified by their consequences. In these cases, it might be argued, loss of democratic control *enhances* the ability of political systems to produce outcomes in the public interest. Fewer constraints are not always better, especially on a conception of legitimacy that depends only on outputs.[7] This is, after all, one of Scharpf's own arguments for policing, via delegation to Commission and Court, those state decisions over social policy that are directly affected by regulatory competition (Scharpf 1999: 190 ff.). Greater freedom of choice must always be justified within a complex relationship to other important constitutional constraints – for example, human rights, boundaries, incentive structures and constitutive rules. Any output legitimacy argument must therefore justify the conception of the "public interest" on which it necessarily rests.

Scharpf's reliance on an underlying conception of the "public interest" is explicitly articulated in his premise that Europeans have

> at the very minimum … come to expect that that democratic state should be able to prevent mass unemployment that would exclude large parts of the working-age population from active participation in the processes of social production; to prevent extreme poverty that would force persons to live below socially acceptable levels of income and access to life chances; and to assure a fair sharing of benefits and tax burdens. (Scharpf 1999: 121)

Despite its centrality, this general formulation is as close as Scharpf gets in *Governing in Europe* to a definitive statement of the underlying "public interest" that his proposals are designed to defend.

At this level of generality, this statement of the "public interest" would find few critics. Fairness, social inclusion, and high growth and employment are unquestionably desirable policy outcomes. The difficulty emerges when one tries to specify more concretely what tradeoffs and considerations are admissible in *applying* this standard to actual cases. Faced with real-world

---

7 There are many similar arguments in the normative literature, for example, Stephen Holmes (1995), Jon Elster (2000); and for an argument against, see Jeremy Waldron (1999: Ch. 3). For an application to the EU, see Andrew Moravcsik (2002a; 2002b).

distributional conflicts, limited information, and a constrained range of policy options, how do we know under what conditions policy outcomes are in the "public interest" and hence output legitimate? What counts, for example, as a "fair sharing of burdens," "social exclusion," or "acceptable levels of income and access"? When used to defend real-world policy reforms, with all their tradeoffs and limitations, is Scharpf's conception of the public interest really as uncontroversial – i.e., "consensual" – as he assumes?

2 The Foundations of Output Legitimacy

Satisfactory answers to such fundamental constitutional inquiries, we submit, require greater attention to the deeper premises underlying the equation of output legitimacy and social protection. These premises are far from uncontroversial, and in this section we consider three hypothetical objections to Scharpf's argument for the neoliberal bias. While highlighting a series of "real-world" empirical concerns, each objection rests on a fundamental constraint on simple majoritarianism derived from foundational democratic theory. The first constraint is imposed by the limited information and expertise of publics and elites, the second by underlying biases in societal and domestic preference aggregation, and the third by ambiguities in the geographical scope of majorities.

2.1 The Problem of Information and Expertise: Is the EU Actually Biased?

Is the European polity biased against the provision of social welfare, as Scharpf argues? There is no question, of course, that the constitutional order of the EU contains more explicit provisions and more permissive procedures for liberalization and deregulation than it does for common social welfare legislation or for the recognition of national social welfare systems. Moreover, many citizens and elites perceive the EU as being inimical to social welfare provision, and have made this aspect of integration a matter for public controversy. Yet if we look more closely – and, in particular, if we consider the "multi-level" system of European governance as a whole – it is unclear whether these formal characteristics add up to evidence of a net bias in European policy-making.

Whereas it might be tempting to assert, as many do, that the EU excels at "negative" integration but not "positive" integration, this is an empirically untenable position, as Scharpf himself notes. In fact the level of social protection provided by the EU varies greatly across issue areas. Alongside the effective implementation of the single market (including the constitutionalization of competition policy, trade, agriculture, and telecoms and the establishment of the "four freedoms"), the EU has provided consistently high social protection in matters of environmental, health, safety, competition, banking, gender and insurance policy. Yet, Scharpf rightly points out, this tendency toward European "re-regulation" has not always extended to social, tax, industrial relations, and employment policy. To show that there is an "output illegitimate" neoliberal *bias* in EU rule-making, rather than simply an "output legitimate" neoliberal *trend*, Scharpf must in fact demonstrate that the public interest is only *partially* realized in the mix of social policies re-regulated at the EU level.

In recent EU decision-making, Scharpf seeks to demonstrate such a bias by focusing on the narrower area of EU public service regulation. To a certain extent, he is right to do so. There are indeed a limited number of cases – notably in telecommunications and certain transport functions – in which the Commission or Court has employed EU directives or suits to undermine coherent national systems of public service provision, but even here Scharpf (with admirable empirical honesty and precision) suggests that they did so in response to strong technological imperatives, backed by widespread national government support, and generally with adequate regulatory protection. For the most part – and restricting ourselves only to the sensitive sectors of social regulation discussed in Scharpf's work – the Commission and Court have explicitly backed away from breaking down many legitimate national regulations in the area of social and process regulations, including Swedish alcohol regulations, German indirect subsidies for renewable energy, and telecommunications subsidies. Scharpf devotes a chapter to distilling lessons from the relatively successful Dutch welfare reforms, which took place without benefit of the EU reforms Scharpf proposes (Scharpf 1999: 121–156).

And why have national governments been able to hold the line in critical cases? According to Scharpf it appears to be, above all, because of "the political commitment of national governments to social-policy purposes and by the political resistance of groups that would suffer from deregulation."[8]

8 Scharpf (1999: 101); see also Fritz W. Scharpf (forthcoming). Scharpf's balanced and honest empirical treatment is an admirable exception in the literature. Generally episodes

Thus what appears to be most striking about EU policy-making taken as a whole is not the potential for a "race to the bottom" but, to the contrary, the consistently high levels of regulation found where national governments or citizens unambiguously desire it, even where no clear legal requirement or market compulsion exists.[9] In any case, there appears to be little evidence of a powerful bias toward undesired deregulation within the EU system.

Even if it could be shown that the EU exerts significant downward pressure on social protection, moreover, there is reason to believe that such pressure is redundant. The true binding constraints on national social policies – increasing constraints on the willingness of Europeans to be taxed, an accelerating demographic shift toward an older population, a shift to service-sector production, and rising costs of specialized service provision – may well be largely independent of market integration and European law. Overall levels of social spending have remained stagnant in the past fifteen years and most European societies are finding it impossible to maintain current levels of *per recipient* spending and regulatory protection. These trends will continue regardless of EU policy – even if the immediate constraint takes the form of declining external competitiveness or adverse financial flows.[10]

Scharpf, it should be noted in this regard, concedes that national systems are in need of significant restructuring and reform. Indeed, one reading of his own proposals is that they do not democratize EU decision-making *per se* (or even promise to sustain current patterns of spending) as much as they redirect the insulated institutions of the EU to the task of promoting more

---

of independent supranational activity – e.g. ephemeral financial discretion wielded by the Commission in structural policy funding, the Commission's use of Article 90 to liberalize telecommunications, and the ECJ's assertion of the supremacy of European law – receive scholarly attention out of proportion to their potential import or generalizability, thus biasing our overall understanding of European integration. The great majority of policies – from external trade policy to agricultural policy to standardization policy – continue to track a consensus of national preferences relatively closely.

9 The most plausible theoretical account of this appears to be a classically intergovernmental one, whereby supermajoritarian (sometimes unanimous) voting rules and myriad means of informal control consistently permit national majorities to protect their intense interests at the European level.

10 Three examples must suffice: Ferrera/Hemerijck/Rhodes (2000); Iversen/Wren (1998); Pierson (2001). It is true, however, that the costs of social welfare benefits are born increasingly by the recipients of those benefits, rather than by the wealthy – a point Scharpf rightly highlights. As a result, systems as a whole are redistributing less than they might otherwise. Some attribute this to interdependence, but there are many other explanations, cf. Dani Rodrik (1997).

sustainable national social welfare systems, just as EU institutions have been used in the past to protect and promote healthier and fairer national market regulation (e.g. Scharpf 2002: 659 ff.; 1999: 153). Scharpf is relatively sanguine about the prospects, because he believes European welfare systems are generally stable if only perverse tax incentives in lower brackets are reformed to create greater incentives for job creation and if support for taxation remains high. National governments, he hints, would implement such reforms if only they are not prevented from doing so by EU regulations, by pressures for international competitiveness, or by the false belief that international competitiveness would be endangered.[11] Yet one need not be an uncompromising Hayekian to entertain the possibility that national political systems are more likely to enact the necessary reforms if external economic and legal pressure is sustained, as market liberals advocate, rather than if the EU shields overall levels of social spending from competitive pressures, as social democrats prefer.

If the counterarguments we have just sketched are valid – for the moment we remain agnostic, stating only that the case against the existence of bias is at least as strong as the case for it – they call into question the normative importance of public and elite concern about the EU's democratic legitimacy. From the perspective of democratic theory, the point is fundamental: One common reason to question a straightforward equation between short-term democratic preferences and the "public interest" is that public attitudes may be based on questionable information or assumptions about cause and effect.[12] From a policy perspective, similarly, the need for more reliable (i.e. more informed, consistent and expert) opinion in complex matters is one common reason why various regulatory functions are insulated from direct political contestation and majoritarian decision-making (Krehbiel 1991). In sum, if the EU does not have the effects Scharpf attributes to it – or those

11 On the viability of existing systems, see Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt (2000). Scharpf and Schmidt argue that declining support for high taxation could endanger this social compromise, but Scharpf himself appears to attribute the lack of popular or national support for a stronger and more coherent European social policy to ideological distortions – spurious "killer arguments" about competitiveness and unfortunate "framing" of issues in terms of European integration – and diverse institutional legacies of national systems, though none of these are assessed in sufficient empirical detail to reach a definitive conclusion. Both the ability of some systems (e.g. the Dutch) and the inability of others (e.g. the German) to reform could be cited as evidence on each side.

12 This is Stephen Lukes' "third face" of power (Lukes 1974).

effects are modest enough to be outweighed by the benefits – then the EU may not in fact exhibit an alarming neoliberal bias.

2.2 The Problem of Underlying Bias: Does the EU Offset Prior Domestic Misrepresentation?

Let us now assume, the preceding counterarguments notwithstanding, that Scharpf's basic diagnosis of EU policy is correct – namely that it imparts a strong net neoliberal bias beyond the constraints already imposed by demographic, fiscal and other structural trends. The question still arises whether most Europeans actually favor the trade-offs needed to sustain existing social regulation, or whether they in fact favor the more neoliberal policy mix currently provided by the EU – and, if the latter, whether their views are themselves philosophically justified. It might be argued – at times by Scharpf, among others – that European social welfare systems entrench powerful special interests at the expense of the longer-term interests of a more diffuse citizenry. If this is so, EU policy might best be analyzed in the context of a multi-level governance system. From that perspective, it is not a policy designed to be neutral, but a policy designed to counteract pre-existing biases in national policy.[13] If we consider its function as providing a forum to offset the national underepresentation of diffuse interests, a neoliberal EU may in fact be output *legitimate*.

It is hardly controversial to observe – as does Scharpf himself – that existing European systems of social protection tend to perpetuate a number of inequitable policies. The current structure of welfare systems increasingly reflects the special and immediate interests of distinct groups of recipients – a mix of the elderly, the employed, and the unhealthy that varies somewhat across countries – as against the larger and somewhat longer-term interests of the young, the unemployed, and the healthy. A forced rebalancing of the priorities of that spending, as well as perhaps a net reduction in taxation and a controlled decline in social welfare spending, may well serve the broad "public interest" (Schmitter 2000).

An additional impediment to reform of existing welfare systems lies in their bias toward recipients as against taxpayers. Existing systems create

13 This view has affinities not just with Scharpf's own work on multi-level governance, but with Joseph Weiler's attractive vision of the EU as a body designed primarily to curb the most egotistical features of modern nation-states; see Weiler (1999).

obligations and entitlements that tend to expand automatically, and have arguably developed beyond the willingness of individuals to support and finance them. This is true not just in an abstract sense (a larger but diffuse group of individuals are paying for an influential minority) but in a concrete sense (a reduction in the state sector reflects the current trend in popular preferences toward greater support for conservative policies). Giandomenico Majone argues, for example, that "advocates of a European welfare state must face the fact that in several countries even *national* redistribution in favor of poorer communities is increasingly challenged in the name of fiscal federalism and regional autonomy." He continues, "these being the preferences of the national electorates, we can only conclude that the democratic deficit, in the literal sense, is democratically justified" (Majone 1998: 14). Insofar as such efforts at domestic reform have failed – and most have – the obstruction arguably owed as much to the protests and single-issue votes of powerful and concentrated groups of privileged recipients as to broad popular opposition.

Finally, established welfare systems favor current interests over longer-term commitments. Even if one were to concede that giving "the people what they want" *currently* requires greater protection for services threatened by EU liberalization, insulating future groups against future cuts – in accordance with Scharpf's proposed "reflexive European law" – might be illegitimate. If in years past it was wrong to constitutionalize a bias toward liberalization, then might it not be wrong today to constitutionalize social democratic commitments made in the sixties and seventies – indeed, just at the moment when they are being questioned?

Scharpf, as we have seen, concedes the powerful role of special interests in national welfare states and the corresponding need to rebalance national systems. The primary purpose of EU social policy, in his view, should be to create the political space in which to enact the needed reforms by eliminating spurious law and rhetoric that encourages efforts to slash it. It might equally be argued that in this context the EU might contribute to the empowerment of diffuse interests in welfare reform – as has occurred for more progressive purposes in generating relatively high environmental, occupational safety, gender equality, consumer policy and biotechnology standards – by enforcing a floor of social welfare benefits.[14] The practical policy question is, as we noted above, whether Scharpf's permissive social wel-

14 Paul Pierson and Stefan Leibfried (1995). On this general function of the EU, see Moravcsik (1994).

fare regime would encourage the mobilization of this reformist coalition more effectively than the current combination of EU market and legal pressures are doing. Scharpf offers scant evidence one way or another.

From the perspective of normative democratic theory, this raises another fundamental concern undermining the unproblematic equation of short-term preferences and legitimate "public interest." This concern arises when existing democratic procedures distort preference aggregation and generate unrepresentative outcomes – as do all systems of representation. In particular it is common for the open expression of attitudes to reflect special interests rather than broader but more diffuse majorities.[15] If a majority of Europeans favor a reduction or restructuring of national welfare spending, as they appear to be doing now and may well do in the future, then Scharpf's proposals for defending the *status quo* cannot be justified by invoking public views *per se*.

If this is so, then the current high level of social welfare protection in Europe is perhaps best defended not as the most representative policy, but as something akin to a fundamental human right – that is, as an entitlement essentially constitutive of human dignity or of some very deep normative consensus among Europeans (Klausen 1998). This is an eminently defensible, even admirable, position – one with which we have great sympathy. But its defense requires substantive moral argument, since the proper balance between minority rights and majority opinion cannot itself be readily ascertained by everyday majoritarian means. Only a deeper notion of either output or input legitimacy can reconcile the sort of increasingly intense domestic and transnational trade-offs and conflicts that would arise. This leads us to the final hypothetical criticism.

2.3 The Problem of Scope: Where Are the Proper Boundaries?

A third reason to question the straightforward equation of short-term preferences and the "public interest" arises when the scope of preference aggregation is unclear or contested. What if disagreements arise among majorities (and thus between minorities) at different levels of government? Scharpf's proposed reforms privilege national interests – and within Europe, *particular* national interests – rather than transnational ones.

15 In a sense this simply deepens the analysis under the preceding point, since one force undermining European social welfare systems is, of course, special interest pressure.

As with most empirical notions of democratic legitimacy that rest on an underlying consensus, Scharpf's initial specification of output legitimacy requires a "bounded constituency" in the minimal sense required to identify "common problem-solving concerns" and "common interests." Scharpf's claim is that a consensus among Europeans supports the principle of social welfare provision and that his practical plan for enforcing it – a multi-tiered system of harmonized spending on welfare backed ultimately by the threat that sub-groups of richer countries will create their own arrangements – follows directly from it. Yet there is much heterogeneity across European publics, which renders it unclear what the relevant scope of problem-solving is or ought to be in the case of European social policy. How is it that this particular solution is preferred to either transnational redistribution or default to purely national welfare provision?

The proper answer to this question depends – as E.E. Schattschneider observed of politics more generally – on the scope of the polity (Schattschneider 1960). It might seem that the most natural "constituency" would be composed of all European citizens taken *as* European citizens, rather than as members of national publics. In this view, European social policy must be justified by the existence of a clear *transnational* majority in Europe in favor of social democratic values. Yet this is problematic. We cannot consistently appeal to transnational majorities when justifying the enforcement of social democratic values against liberal states, while simultaneously arguing that social democracy should only be applied nationally. If all Europeans are citizens of a common polity committed to social democratic principles, then why does Scharpf not favor a European system of social protection that transfers resources from the richest to the poorest countries, rather than one designed primarily to preserve the current welfare benefits of those in more wealthy countries? Or, although perhaps second-best, why not an enhanced version of current arrangements – continued market integration backed by fiscal transfers to poorer countries, without corresponding increases in benefits for displaced workers in richer countries?

Scharpf's position here is ambivalent. On the one hand he invokes cross-national differences in popular preferences for taxes and transfers as the primary reason – as he recognizes under the rubric of conflicting "constellations of interest" – to rule out a common social policy (Scharpf 1999). At the same time, he clearly believes it would be a mistake to take seriously only those interests that all Europeans actually share across member states – which would appear to rule out consensual adoption of the rules he proposes. The consensus of existing views, or even a plausible qualified major-

ity position, would at best lead to precisely the level and scope of re-regulation that Scharpf thinks is illegitimate. Hence he favors granting sub-groups of the full EU membership the right to move forward in concert.[16]

It follows that if domestic welfare transfers are to claim weight in our considerations at least equal to, if not greater than, transnational transfers, then output legitimacy must be defined in terms of service to the interests and preferences cast up by the (input legitimate) processes of *national* states and *national* publics. On this view, the EU should help member states achieve their *own* public interest, defined in terms of the preferences and interests that actually exist *within* national publics. Scharpf seems to be arguing that the public interest that Europeans have in common is limited to nationally-bound allegiance to principles of *internal* redistribution negatively constrained only by a "Kantian" regard for the attempts of other states to achieve their own aims without undue interference (see Scharpf 1999: Conclusion). German society, for example, has only minimal obligations of "social cohesion" toward Portuguese workers in Portugal as compared with its obligations to German workers within Germany.

If this is so, however, then Scharpf's output legitimacy argument is rather heavily reliant on a particular, and rather strongly held, view of input legitimacy – one that restricts the scope of our cosmopolitan sentiments in favor of national solidarity. And if this is indeed to be our working understanding of input legitimacy, we face a grave difficulty stemming from the fact that member countries of the EU differ not just in their level of development but in their political ideology. The critical question is why the "public interest" of more social democratic polities should prevail over the "public interest" of more liberal polities. What may appear a neoliberal bias within one member state may not within another. These boundaries are often deep, as Scharpf notes, following classic work by Esping-Andersen and others:

> Of even greater importance than these operational differences, however, are differences in taken-for-granted normative assumptions regarding the demarcation line separating the functions the welfare state is expected to perform from those

16 The opposition of EU governments to strong European social regulation with the same intensity as liberalizing policies has been a constant of European integration over fifty years. It is hardly plausible to assert that it is an unintended or chance consequence of previous decisions for other purposes. We cannot defend this point in full detail here, but generally see Moravcsik (1998). Even if it were indisputable that the EU's liberalizing agenda was unintended by member states, moreover, this would not be enough to establish Scharpf's position. We would still need to know that *states*, in opposing this agenda, are promoting the public interest, not just to the interests of powerful particularistic interests.

> that ought to be left to private provision, either within the family or by the market. (Scharpf 2002: 650–651)

From the current, say, British or Spanish perspective, for example, does the EU unjustifiably bias outcomes in a neoliberal direction?

We cannot argue in favor of Scharpf's proposals that they simply permit the British to opt out, since the existence of flexible collaboration within subgroups would create the possibility for collaboration and possibly harm the interests of those British firms facing industries in foreign countries, like Germany and Sweden, which would be shielded by (now more legitimate) subsidies and special derogations that have the effect of non-tariff barriers. Similar arguments could be advanced from the point of view of the poorer accession countries of Eastern and Central Europe. If the social policy proposals do not command the unanimous consent of the member states, as the current liberal order did, one might ask why the views of a current EU majority should be permitted to trump the outcome of future domestic and transnational deliberation and decision-making in an increasingly controversial matter of public concern? Answers to these questions are, we hope to have shown by now, difficult to formulate within an output legitimacy analysis that equates observed national preferences with the public interest.

3 Two Paths Forward: Social Science and Political Philosophy

So far, we have placed significant weight on the specification of the public interest, arguing that it functions as a linchpin to the rest of an "output legitimacy" argument. We have pointed to three hypothetical objections to Scharpf's *prima facie* case for the partial illegitimacy of the EU – without thereby concluding he is incorrect. We insist only that such a case requires a firmer understanding of how to cope with basic normative issues, such as the status of ignorant or inexpert publics, the proper allowance for underlying biases in preference aggregation, the weight given social rights, and the resolution of tensions between alternative scopes of jurisdiction.

In responding to these difficulties, we might adopt one or both of two general strategies, which correspond respectively to two different but complementary directions in which scholars might extend Scharpf's insights. The first is a broadly empirical strategy, in which one uses macro-level

public opinion analysis to determine "what the people really want." The second strategy is a more explicitly normative one, in which one engages directly with the moral-political values and traditions of specific political communities to determine which interests, preferences, and principles should be considered relevant in constructing a standard of the public interest and at what level of aggregation they should be considered. In this section, we will demonstrate that although normative work is silent prologue to any more robustly empirical account of output legitimacy, there are still two distinguishable ways of pursuing output legitimacy, the first of which still retains a distinctly empirical edge.[17] At stake is the future research agenda on the democratic legitimacy of the EU.

3.1 The Role of Empirical Analysis

It might be thought that output legitimacy theorists can avoid the thrust of the three hypothetical objections canvassed above by deepening the empirical analysis. If Scharpf has offered an essentially empirical analysis of EU citizens' disaffection with regards to European integration, whereby individuals by and large gauge their support for European integration based on the perceived congruence between outcomes and the public interest *as they see it*, then *Governing in Europe* could be bolstered by an even deeper analysis of European public opinion and a recommendation to EU actors about how best to increase general support for the EU. On this view, all reference to the public interest would be *internal* to citizens' beliefs, and hence not "imposed" by the observer or by contingent circumstances. There would be no need to give an account of the public interest beyond what people think it is. There is some textual support for such an interpretation of Scharpf's intent – even though he never systematically refers to public opinion in *Governing in Europe*.[18]

In this view, the key to evaluating the output legitimacy of the EU is to find out "what the people really want" by conducting empirical analyses of public opinion. Use of the highly imperfect *Eurobarometer* data for this purpose, albeit with quite variable degrees of rigor, has become a common-

17 This distinction is borrowed from Ronald Dworkin (1986: 90). He employs the categories in a somewhat different context.

18 See Scharpf (1999: 22). Here Scharpf seems to equate "output-oriented legitimacy" with general support.

place of Brussels policy discourse. Ideally, however, better data and analysis might be used as an external and unbiased standard to measure the legitimacy of EU outcomes. There need be nothing necessarily "normative" about such an enterprise: just as we need not deploy normative apparatus to understand natural persons' intentions, preferences, and interests, we need not deploy such an apparatus to understand a collective actor like a national public.

What procedure do we use to glean this understanding of the public interest from the array of opinions and beliefs in a population? The advocate of this approach might point out that while there is no *single* and determinate procedure for producing the public's ideal point, we can determine with some degree of certainty the general policy mood in a nation, namely the public's general preference for moving either farther to the right or to the left of the policy status quo. A policy mood, for example, can be constructed empirically out of a composite of public opinion indicators (Stimson 1999).[19] By measuring the impact of domestic policy moods on the outcomes directly affected by EU policymaking and regulatory activity, we could determine how responsive EU policy was to underlying "national moods." If the outcomes over time were systematically more responsive to shifts of the domestic policy mood to the right than the left, then we would know that there was indeed a neoliberal policy bias; if not, then we might conclude that Scharpf was incorrect.[20] Such techniques might well be able to capture underlying political values. "What the people want" would no longer be stated as a speculative list of general principles but inductively derived as a general preference for future policy movements along a single dimension. If indeed it could be shown that public attitudes contain only one relevant dimension – that is, that all further principles could themselves be placed on the scale and thus ranked and ordered in a coherent way – there would be little threat from other substantive conceptions of the public interest.[21]

---

19 There is no need to think of this "individual" as a "real" person with a metaphysical existence. The analogy would rather be to an entity like a corporation, to which we can assign intentions, goals, and of course, liabilities without metaphysical embarrassment. On this transformation, see Benjamin Page and Robert Shapiro (1992).

20 Building on statistical methods developed to measure "dynamic representation" in the context of American politics, we could then use this information to test Scharpf's argument for the neoliberal bias; see Robert S. Erikson (2002).

21 Simon Hix, Gary Marks, Mark Pollack and others have argued that this may be a reasonable approximation in many areas of EU policy-making.

In this way, one could avoid the third hypothetical objection by treating a national public as a plausible unit of analysis based on the "no-demos thesis": the commonly recognized fact that the vast majority of Europeans still think of themselves first as national citizens, and only second as European citizens. The first and second objections – concerns about policy consequences and misrepresentation – would also lose some of their bite. The first objection could be parried by pointing to the fact that the public opinion model requires very little knowledge of cause and effect. The only information citizens would be asked to evaluate would be whether they want the policy mix promoted by the EU and member states to move farther to the right or to the left. No information about specific policies or their effects would be needed. In turn, the public opinion model would offer a clear test for the claims of the second objection, namely whether the particular balance of liberalization and representation of diffuse interests produced by the EU "fits" with the underlying policy mood. If the policy mood in different member states clearly indicates a preference for movement toward the left, then the second objection would be hard-pressed to show that Scharpf's left-leaning policy reforms would entrench special interests or be otherwise unrepresentative.

This sort of empirical approach has the significant advantage of bearing, it seems, a minimum of normative or philosophical "baggage". It travels light. It may well be satisfactory in the end. Yet its lightness is also its main disadvantage. What considerations might push us toward a more philosophical approach to output legitimacy?

3.2 The Role of Normative Analysis

There is reason to doubt whether any empirical analysis of "output legitimacy" can in practice overcome the three hypothetical objections to Scharpf's analysis. To ask what individuals would favor if they knew more, what precise conception of legitimate majorities obtains, how the trade-off between individual rights and majoritarian opinion should be structured, and what scope for deliberation in a multi-level polity is to pose a series of questions that are highly resistant to rigorous individual- or macro-level empirical inquiry.

Even assuming that the practical difficulties of polling European citizens could be overcome, the public opinion model has only moved the issue one step further back. When the public opinion model invokes the "no-demos"

thesis in responding to the objection from scope, for example, we may always ask: Why is the "no-demos thesis" a relevant consideration for considering only the results of *national* public opinion polls? Similarly, in responding to the objection regarding biased preference aggregation, we may ask: Is short-term public opinion arrayed on a left–right continuum a valid indicator of relevant "interests"? Once again, simply pointing to the results of our public opinion research would be unhelpful. Finally, in responding to the objection regarding public error, we may ask: How should trade-offs between competing goals – or goals that cannot be ordered on a left–right continuum – be assessed? Do citizens have meaningful preferences over systems for aggregating preferences and, if so, how should they be taken into account? Answering any of these questions by claiming that this is what the people "want", "believe", or "take to be relevant" would beg the question. Not only do we require some independent criterion of how to derive a social preference, belief, or concern from a heterogeneous distribution of underlying attitudes, but we also require some account of the conditions under which it would be reasonable to trump the short-term attitudes of actual majorities in favor of competing claims – i.e. to absolute moral imperatives, minority and individual rights, technical efficiency, rational coherence and consistency given certain reasonable starting points, predicted preference change due to adequate deliberation, and long-term sustainability. Public opinion polls – no matter how sophisticated – cannot help us here.

It is unlikely that any of these concerns can be addressed without normative theory. But what kind of normative theory? For example, in constructing an account of the "public interest" designed to make evaluations of output legitimacy, could one merely argue for an ideal *summum bonum* toward which all political outcomes should be oriented regardless of what citizens in that polity think or believe? Despite its commitment to social democracy, Scharpf's implicit account of output legitimacy is not instrumentalist in this sense, but aims rather to be broadly responsive. But responsive *in what way*? On one hand, as we have seen, our model of the public interest cannot merely be derived, in an unproblematic way, from what a public "wants" or "believes" without some normative account of the range, scope, and decision rule used to aggregate or otherwise decide among the heterogeneity of interests, preferences, and judgments in a population. On the other hand, we cannot merely abstract from these underlying attitudes in favor of ideal conceptions of the justice or the good without sacrificing the democratic insistence on responsiveness, necessary for any reasonable conception of representative government (see Pitkin 1967). Where else to turn?

One method consistent with Scharpf's own scholarly predilections would be to invoke the tools of social choice theory. On this interpretation, we could deploy an independently justified function mapping individual utility functions into a general social preference. Variations on this theme might propose different ways of construing the decision function, as well as different restrictions on its input utility functions. Any such analysis would of course have to be supplemented with normative arguments justifying the range, scope, and comparability of the utility functions admitted into the calculation, as well as the decision rule used to aggregate them. While potentially plausible, such a social choice approach has to surmount Arrow's Impossibility Theorem, which calls into question the stability and coherence of *any* non-dictatorial decision rule (given certain uncontroversial starting points) that one might use to generate a single social preference to use as a standard for evaluating policy outcomes. It is for this reason, for example, that many leading social choice theorists deny any attribution of intentionality to the outcomes of majoritarian decision procedures, as for example in legislatures.[22] It is hard to believe that we would be much better off in applying such decision rules to public opinion writ large, especially in view of its much more complex and indeterminate pattern of attitudes.[23]

Instead we may be forced to adopt a "constructivist" attitude toward such calculations – approaching it more like a painting than like a puzzle.[24] For the constructivist, there can be no function directly aggregating individual utility functions into a societal ordering: For the same reason as it would be nonsensical to interpret the meaning of a painting by applying a mechanical function to the arrangement of lines, figures, and shapes, it would be meaningless to do so with a public. Constructive interpretation requires, in the case of art, the imposition of a scheme of aesthetic values and principles – composed of conceptions of harmony, beauty, innovation and so on – to make sense of the painting. The same is true, according to the constructivist,

22 Kenneth Shepsle (1992). Others avoid Arrow by using highly counterfactual utility functions which have only a distant relation to "real-world" preferences and beliefs. This is broadly speaking the approach of John Rawls (1971), in which the social decision problem is reduced to that of a single individual, and John Roemer (1996), in which different restrictions on the informational constraints and domain of utility functions is used to generate coherent principles of justice. In both cases, they are quite explicit that they are trying to model philosophical intuitions regarding rationality, impartiality, desert, and so on, rather than actual behavior.

23 But see Page/Shapiro (1992).

24 The idea of constructive interpretation is adapted from Ronald Dworkin (1986: ch. 2/3); see also H.G. Gadamer (1993).

of our evaluative disagreements regarding the public interest: In making sense of the vast array of individuals' interests, preferences, and judgments, we need to "impose" some scheme of moral-political values and principles – put together, for example, from conceptions of justice, fairness, and right. Only in this way, so goes the argument, can we derive and defend conceptions of the public interest.

Perhaps unexpectedly, the constructivist approach, we believe, has much more in common with the tone of Scharpf's general argument throughout *Governing in Europe*, especially where he refers to the "postwar social contract," than does the social choice approach (e.g. Scharpf 1999: 121). On a constructivist reading, Scharpf's implicit argument is that principles of "social inclusion", "acceptable levels of income", and "fair sharing of taxes and burdens" represent the public interest not because the people believe they do or because this is what the people currently "want." The principles also represent something worth defending, something that has value because they express important constitutional commitments taken by citizens to one another. The postwar social contract, the constructivist defense of Scharpf would continue, is worth defending because it represents the best in postwar European history, born of decades of struggle and destitution.[25] In response to the objection from scope, a constructivist reading would not argue that nationally bounded welfare states are justified because public opinion polls demonstrate that people wish to defend redistribution within national boundaries or are unwilling to support redistribution across boundaries. Public opinion polls can provide some information about macro-trends and general beliefs, but they cannot tell us which beliefs and which trends are worth defending. What makes national citizens responsible to one another is their belonging to a shared history and community, which has independent value.[26] A fuller constructivist account would of course have to say more; here we have provided merely several examples of what an "interpretation" of the public interest might entail.

25 In this light, there may be other principles accepted by perhaps even wide majorities of Europeans – for example, principles regarding zero-immigration policies – which we imagine Scharpf would not conceive to be in the public interest. A constructivist argument would show why this restriction is justified, while still remaining "responsive."

26 Along these lines, see the debates on "liberal nationalism", e.g., Samuel Scheffler (2001), David Miller (1995), and Yael Tamir (1993).

4 Conclusion: Beyond Input and Output Legitimacy

We are left, therefore, with an irony. The construction of a normatively appealing argument about the "output legitimacy" of the EU rests, and must rest, on important and controversial claims about "input legitimacy". Of course Scharpf could, and does, defend his focus on "output legitimacy" in pragmatic terms: Output legitimacy is the only feasible basis for bolstering real-world consensus in Europe today. But, as we have seen, this empirical claim is questionable at best. The force of Scharpf's argument for most readers lies in their sympathy not with his conception of output legitimacy, which is the contingent result of social scientific analysis, but his commitment to a particular conception of input legitimacy. Making these underlying claims explicit may help to recast the democratic deficit debate in new terms – terms that move beyond a purely empirical understanding of the European "democratic deficit," thanks largely to Scharpf's path-breaking work.

References

Dworkin, Ronald, 1986. *Law's Empire*. Cambridge: Harvard University Press.

Elster, Jon, 2000: *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Pre-commitment, and Constraints*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Erikson, Robert S., et al., 2002: *The Macro-Polity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ferrera, Maurizio/Anton Hemerijck/Martin Rhodes, 2000: Recasting European Welfare States for the 21st Century. In: *European Review* 8, 427–446.

Gadamer, Hans-Georg, 1993: *Truth and Method*. New York: Continuum.

Holmes, Stephen, 1995: *Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Iversen, Torben/Anne Wren, 1998: Equality, Employment and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. In: *World Politics* 50, 507–546.

Keohane, Robert O., 1986: Reciprocity in International Relations. In: *International Organization* 40, 1–27.

Klausen, Jytte, 1998: *War and Welfare: Europe and the United States, 1945 to the Present*. New York: St. Martin's Press.

Krehbiel, Keith, 1991: *Information and Legislative Organization.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Lukes, Stephen, 1974: *Power: A Radical View*. London: Macmillan.

Majone, Giandomenico, 1998: Europe's Democratic Deficit. In: *European Law Journal* 4, 14.

Miller, David, 1995: *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press.

Moravcsik, Andrew, 1994: *Why the European Community Strengthens the State: International Cooperation and Domestic Politics*. Center for European Studies Working Paper Series No. 52. Cambridge, MA: Harvard University.

——, 1998: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.

——, 1999: The Choice for Europe – Current Commentary and Future Research. (Reply to James Caporaso, Fritz Scharpf, and Helen Wallace). In: *Journal of European Public Policy* 6, 178–179.

——, 2002a: Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality. In: Robert Howse/Kalypso Nicolaïdis (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*. Oxford: Oxford University Press.

——, 2002b: Reassessing Legitimacy in the European Union or: How We Learned to Stop Worrying and Love the "Democratic Deficit." In: *Journal of Common Market Studies* 40, 603–624 (40th Anniversary Issue).

Page, Benjamin/Robert Shapiro, 1992: *The Rational Public*. Chicago: University of Chicago Press.

Pierson, Paul (ed.), 2001: *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Pierson, Paul/Stefan Leibfried (eds.), 1995: *European Social Policy*. Washington, DC: Brookings Institution.

Pitkin, Hanna, 1967: *The Concept of Representation*. Berkeley, CA: University of California Press.

Polanyi, Karl, 1944: *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*. Boston: Beacon Press.

Rawls, John, 1971: *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rodrik, Dani, 1997: *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, DC: Institute for International Economics.

Roemer, John, 1996: *Theories of Distributive Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Scharpf, Fritz W., 1991: *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.

——, 1992: Europäische Demokratie und deutscher Föderalismus. In: *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 3, 296–306.

——, 1997: *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy-Research*. Boulder, CO: Westview Press.

——, 1999: *Governing in Europe: Effective and Legitimate?* Oxford: Oxford University Press.

——, 2002: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. In: *Journal of Common Market Studies* 40, 645–670 (40th Anniversary Issue).

Scharpf, Fritz W./Vivien A. Schmidt (eds.), 2000: *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*; Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

Schattschneider, Elmer E., 1960: *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy*. Hinsdale, IL: Dryden Press.

Scheffler, Samuel, 2001: *Boundaries and Allegiances: Problems of Justice and Responsibility in Liberal Thought*. Oxford: Oxford University Press.

Schmitter, Philippe, 2000: *How to Democratize the European Union … and Why Bother?* Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Schumpeter, Joseph, 1942: *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper.

Shepsle, Kenneth, 1992: Congress is a "They", Not an "It": Legislative Intent as Oxymoron. In: *International Review of Law and Economics* 12, 239–256.

Siedentop, Larry, 2000: *Democracy in Europe*. Allen Lane: Penguin Press.

Stimson, James A., 1999: *Public Opinion in America: Moods, Cycles, and Swings*. Second edition. Boulder, CO: Westview Press.

Tamir, Yael, 1993: *Liberal Nationalism*. Princeton: Princeton University Press.

Waldron, Jeremy, 1999: *Law and Disagreement*. New York: Oxford University Press.

Weiler, Joseph, 1999: *The Constitution of Europe: Do the New Clothes Have an Emperor?* Oxford: Oxford University Press.

Teil III
Die Handlungsfähigkeit der Demokratie

Die »komplexe Demokratietheorie« nach drei Jahrzehnten

Manfred G. Schmidt

Einleitung

Fritz W. Scharpfs wissenschaftliches Werk hat viel zu bieten. Ein gewichtiger demokratietheoretischer Beitrag gehört zu ihm. Von diesem Beitrag, einem bislang noch nicht gebührend gewürdigtem Schatz, handelt das vorliegende Essay.[1] Es ist in drei Abschnitte gegliedert. Den Auftakt gibt die Nachzeichnung des ehrgeizigen Programms, das Scharpf im Jahre 1970 unter der Flagge einer »komplexen Demokratietheorie« (Scharpf 1970: 66, 92) vorgestellt hat (Abschnitt 1).

Seine eigenen Beiträge zur komplexen Demokratietheorie entwickelt Scharpf in drei Schaffensperioden, mitunter eher als Neben- denn als Hauptprodukt und bisweilen eher *en passant* als in systematischer Erkundung. Umso bemerkenswerter sind die Erträge. Die erste Periode steht größtenteils im Zeichen von Reformpolitik-Forschung. Ihr Gegenstand ist hauptsächlich das Regieren in der Bundesrepublik Deutschland und anderen westeuropäischen Demokratien. Begrenzungen und Ermöglichungen des Regierens, des Steuerns, insbesondere der Reformpolitik, stehen im Zentrum. Dieser Teil des Scharpf'schen Werkes soll, weil er besonders gut bekannt ist, hier nur erwähnt werden. In der zweiten Schaffensperiode kommt die – durch Komparatistik untermauerte – genauere Unterscheidung und Durchleuchtung verschiedener Demokratieformen hinzu. Nicht länger ist nur von »Konkurrenzdemokratie« die Rede, so Scharpf noch in der Politikverflechtungstheorie von 1976 (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976: 13). Vielmehr wird jetzt rigoros unterschieden zwischen Mehrheitsdemokratie (wie in Großbritannien)

1 Bei ihm handelt es sich um eine grundlegend überarbeitete und erweiterte Fassung des Kapitels 2.8 in Schmidt (2000).

und »Verhandlungsdemokratie« (Scharpf 1993a), wie in der Schweiz und weithin in der Bundesrepublik Deutschland. Beide Demokratieformen erörtert Scharpf aus dem Blickwinkel der empirischen Demokratietheorie und dem einer normativ-analytischen Perspektive, welche die Bewertung – über die klassischen Demokratiequalitäten hinaus – insbesondere auf wohlfahrtstheoretische Konzepte gründet. Vor allem seit etwa Mitte der achtziger Jahre kommt die systematische Analyse des Regierens im Zeichen intensivierter europäischer Integration und voranschreitender Internationalisierung insbesondere der Kapitalmärkte hinzu. Beide Vorgänge stellen die Demokratie vor neue Prüfungen. Vor allem können sie die Input-Legitimation und die Output-Legitimation erheblich beeinträchtigen (Abschnitt 2).

Im Ergebnis erreicht Scharpfs demokratietheoretischer Beitrag in wichtigen Teilen die ehrgeizigen Ziele, die er 1970 abgesteckt hatte. Teilweise ragt er sogar weit über die Ziele von 1970 hinaus. Gewiss: Die komplexe Demokratietheorie ist nicht abgeschlossen. Auch sind Korrekturbedarf und Ausbaumöglichkeiten berichtenswert. Doch diese schmälern nicht den Erfolg und die Leistungskraft der komplexen Demokratietheorie auch im Vergleich zu alternativen Theorieentwürfen (Abschnitt 3).

1 »Komplexe Demokratietheorie« – Das Programm von 1969/1970

Den Auftakt zur »komplexen Demokratietheorie« gibt die 1970 veröffentlichte Schrift »Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung« (Scharpf 1970). Die *Demokratietheorie* ist die überarbeitete und erheblich erweiterte Fassung der Antrittsvorlesung, die Scharpf 1969 an der neu gegründeten Universität zu Konstanz gehalten hatte. »Komplexe Demokratietheorie« nennt er sein Vorhaben, so die programmatisch zu verstehende Überschrift des vierten Teils der Demokratietheorie-Schrift (Scharpf 1970: 66, ferner 92).

Die »komplexe Demokratietheorie«, so erläutert ihr Verfasser, reagiert auf »eine Mehrzahl normativer Anforderungen« (Scharpf 1970: 66), also nicht nur auf eine Anforderung, wie die beteiligungszentrierte Demokratietheorie[2] oder outputzentrierte Lehren. Zum wissenschaftlichen Hintergrund

2 So beispielsweise die im selben Jahr publizierte Schrift von Pateman (1970) sowie Jürgen Habermas' einflussreiche Abhandlung über die politische Beteiligung als ein Wert an sich,

der komplexen Demokratietheorie gehören insbesondere die angloamerikanische Debatte zwischen den Anhängern der empirischen und den Parteigängern der normativen Demokratietheorie (Cnudde/Neubauer 1969). Zum Hintergrund zählen ferner Frieder Nascholds bahnbrechende Analysen des Zusammenhangs von Komplexität und Demokratie[3] sowie die Debatte zwischen Naschold und Luhmann (Naschold 1969b; Luhmann 1969b, 1969b) zu diesem Thema.

Die komplexe Demokratietheorie strebt zudem danach, zwei Traditionen der Demokratieforschung zusammenzuführen, nämlich die »empirische« (oder »realistische«) Theorie und die normative Richtung. Überdies beobachtet die komplexe Demokratietheorie sowohl den »Input« des politischen Systems wie auch seinen »Output« – und bereichsweise den »Throughput«, also jene Einrichtungen und Vorgänge eines politischen Systems, die den »Input« weiterleiten, filtern, versickern lassen oder zu Produkten umformen, beispielsweise zu Gesetzesentwürfen oder personalpolitischen Entscheidungen.

Die Untersuchung des »Input« und des »Throughput« soll informieren über Vorgänge und Wertigkeit der Willensbildung, der Entscheidungsfindung und der Konversionsstrukturen in der Demokratie. Und die Analyse des Outputs dient dazu, die Qualität des Regierens, des politischen Steuerns, zu bestimmen und – unter Zuhilfenahme von empirisch-vergleichender Forschung und normativ-analytischer Theorie – zu beschreiben, zu erklären und gegebenenfalls zu verbessern.

Mit der Erkundung des politischen Output – und bisweilen auch des Outcome, also der letztendlichen Ergebnisse des Politikmachens – führt die komplexe Demokratietheorie ein Forschungsprogramm weiter, das Wurzeln sowohl in älteren wie auch in neueren Theorien hat. Zu den älteren Wurzeln gehören vor allem die aristotelische Theorie der Demokratie[4], zu den neueren die neuzeitlichen Gewaltenverteilungslehren[5], ferner Gedankengebäude, die nach Ausschluss tyrannischer Minderheits- oder Mehrheitsherrschaft streben (Hamilton/Madison/Jay 1961 [1787–1788]), und liberale Theorien, beispielsweise John Stuart Mills Theorie der Repräsentativverfassung (Mill 1958 [1861]). Letztere wollen – im Gegensatz zu den älteren outputorientierten Theorien – nicht nur eine bestimmte Klasse von Entscheidungen aus-

---

vgl. Habermas et al. (1969 [1960]).

3 Naschold (1968, 1969a, 1969b, 1971); zu Scharpfs Sicht von Nascholds Beitrag u.a. Scharpf (1970: 18, 69 f., 82).

4 Aristoteles, Politik; Aristoteles, Nikomachische Ethik.

5 Insbesondere Montesquieu (1997 [1748]).

schließen, wie Freiheitsgefährdung, Verletzung von Eigentumsrechten oder tyranneiträchtige Beschlüsse. Sie streben auch nach einer Ordnung der politischen Institutionen, die der Vernunft möglichst viel Spiel gibt. Und Vernunft erhofft man sich hierbei unter anderem von Meinungsfreiheit und freiem Spiel der politischen Kräfte.

Die komplexe Demokratietheorie will die politische Beteiligung *und* Fragen des Regierens berücksichtigen. Ihre Binnenstrukturen sollen hinreichend komplex sein, um die vielschichtige Wirklichkeit vereinfachend, aber hinreichend wirklichkeitsgetreu zu erfassen. Die komplexe Demokratietheorie soll ferner für mehrere anerkennungswürdige Anliegen sensibel sein (Scharpf 1970: 66ff.). Zu diesen Anliegen gehören hauptsächlich das Postulat der politischen Beteiligung und das zu Grunde liegende Axiom des Eigenwerts individueller Selbstentfaltung und Selbstbestimmung, sodann die Mäßigung von Macht, der Minderheitenschutz, die institutionalisierte Suche nach Konsens, ferner Eintreten für »bessere Vertretung der Unterschichtinteressen in den Entscheidungsprozessen« (Scharpf 1970: 71) sowie schließlich Stabilisierung durch eine vitale demokratische politische Kultur.

In der *Demokratietheorie*-Schrift von 1970 plädiert Scharpf für ein dosiertes Mehr an politischer Beteiligung und zugleich für intelligentere politisch-administrative Steuerung. Angestrebt wird eine Balance »zwischen Utopie und Anpassung«, so die Ortsbestimmung im Titel der Abhandlung. »Utopie« meint: Erweiterung der Beteiligung über den Ist-Zustand demokratischer Willensbildung und Entscheidungsfindung in den westlichen Ländern hinaus. »Anpassung« hingegen betont den Wirklichkeitsbezug der Theorie, verlangt ihre historisch-empirische Verankerung in der genauen Erkundung von Fortdauer und Wandel der Verfassungswirklichkeit demokratischer Systeme und drängt auf demokratietheoretische und demokratiepraktische Unternehmungen, die machbar sind und die Nebenfolgen minimieren.

Im Unterschied zur beteiligungszentrierten Demokratietheorie, stuft die komplexe Demokratielehre das vorrangige Streben nach Ausbau der politischen Mitwirkungsgelegenheiten als unrealistisch ein. Das unbedingte Streben nach partizipatorischer Demokratie gründe auf Voraussetzungen wie kleine, überschaubare politische Gemeinwesen, geringe Anzahl politisch zu entscheidender Angelegenheiten und eine großes Zeitbudget der Bürger. In Wirklichkeit sei all dies nicht gegeben (Scharpf 1970: 63). Das entwerte nicht grundsätzlich das Anliegen, die politische Beteiligung in den westlichen Demokratien aufzuwerten. Diese Staaten vertrügen durchaus mehr Partizipation. Zudem könnte mehr politische Beteiligung die demokratischen Staatsverfassungen politisch-kulturell stabilisieren. Deshalb empfiehlt

Scharpf in seiner Schrift von 1970, die Wahlentscheidung im politischen Prozess aufzuwerten, die Chancen politischer Beteiligung für jene zu vergrößern, die fähig und bereit zum aktiven Engagement sind, und die Beteiligungschancen in prinzipiell demokratisierbaren Bereichen auszuschöpfen (Scharpf 1970: 66).

Die komplexe Demokratietheorie erörtert – wie erwähnt – neben dem Input des politischen Prozesses auch die Steuerungsleistungen und -fehlleistungen der Politik. In normativer Hinsicht setzt sie auf eine politische Ordnung, die pluralistisch ist, ihre Bürger beteiligt, zur Fehlerkorrektur gerüstet und reformwillig wie auch reformfähig ist – kurz: »effektiv und demokratisch« (Scharpf 1999a, passim). Solche Steuerungsleistungen erfordern allerdings beträchtliche Autonomie der Politik gegenüber den Sonderinteressen. Sofern diese Autonomie nicht gegeben ist, wird empfohlen, die Kapazität des Zentralstaats zur Informationsaufnahme und Informationsverarbeitung zu stärken, um so den Sonderinteressen Paroli bieten zu können. Hierfür erforderlich wird vor allem der Auf- und Ausbau von Datenbanken und zentralen Informationssystemen für Regierung und Verwaltung, ferner die Errichtung zentraler Planungs-, Koordinations- und Kontrollsysteme und die Weiterentwicklung mittel- und langfristig orientierter politischer Planung, so die vom planungsoptimistischen Zeitgeist der frühen siebziger Jahre durchwehte Empfehlung (Mayntz/Scharpf 1973; Scharpf 1973a).

Zudem wird eine höhere Kapazität zur Interessenberücksichtigung angestrebt. Insbesondere müsse die Politik auf jene Bedürfnisse, Interessen, Probleme und Konflikte reagieren können, die in den pluralistischen Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen zu kurz kommen (Scharpf 1970: 75) – entweder auf Grund schwacher Organisations- und Konfliktfähigkeit oder wegen der ausgeprägten »Fragmentierung der pluralistischen Politik« (Scharpf 1973b: 160), die der Macht der kapitalistisch verfassten Ökonomie nur wenig entgegenzusetzen hat. Das Ziel der komplexen Demokratietheorie ist ein politisches System, das »zugleich eine höhere Entscheidungsfähigkeit und ein höheres Wertberücksichtigungspotenzial (hat), als es in einem rein pluralistischen Modell vorausgesetzt werden kann« (Scharpf 1970: 75). So heißt es in der Demokratie-Schrift von 1970 – eine Überlegung, die später in steuerungspraktischer und -theoretischer Hinsicht im Konzept der »aktiven Politik« (Mayntz/Scharpf 1973) ausgebaut wird. »Aktive Politik« meint eine Politik, die kurzfristig und elastisch reagieren, langfristig planen und gestalten, beherzt verteilen und umverteilen kann und sich durch all dies von einer bloß reagierenden Politik, einer »reaktiven Politik«, vorteilhaft abhebt.

Wo und unter welchen Bedingungen sind solche ehrgeizigen Ziele am ehesten zu erreichen? Wer dem Hauptstrom der internationalen Demokratiediskussion bis Ende der sechziger Jahre folgte, neigte dazu, die beste aller Demokratiewelten in den angloamerikanischen Staaten zu sehen. Doch das überzeugt die komplexe Demokratietheorie weder damals noch heute – zumal ihr Autor schon von der Lehre einer funktionstüchtigen nichtmajoritären Demokratieform, der »Proporzdemokratie« (Lehmbruch 1967), beeinflusst war. Schon in ihrer Fassung von 1970 zeigt die komplexe Demokratietheorie auf Kritikbedürftiges der Mehrheitsdemokratie britischer Art.[6] Später wird die Kritik schärfer (Scharpf 1993a). Unter Umständen könne ein Zweiparteiensystem nach Westminster-Modell höhere Entscheidungsfähigkeit und größere Wertberücksichtigung zu Stande bringen. Doch dafür gäbe es keine Garantie. Überdies müssten die strukturellen Defekte der Mehrheitsdemokratie in Rechnung gestellt werden, die schon älteren Demokratietheorien aufgestoßen waren: hohe Zentralisierung, Anfälligkeit für überhastete und destabilisierende Kurswechsel, Übersteuerung oder Untersteuerung und – nicht zuletzt – die Neigung, Minderheiten zu majorisieren.

Das Streben nach höherem »Wertberücksichtigungspotenzial« und höherer »Entscheidungsfähigkeit« stößt allerdings auch in Staaten an harte Grenzen, in denen »checks« und »balances« wirken, wie in den USA, oder in denen Aushandeln und Mehrheitsprinzip koexistieren, wie in der Bundesrepublik Deutschland. Häufig sind die Hindernisse schier unüberwindbar. Das ist mittlerweile gut bekannt – nicht zuletzt auf Grund einschlägiger Untersuchungen, die Scharpf zu den Grenzen politischer Planung und den Schranken koordinierter Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik durchführte (Scharpf 1973a, 1987, 1993a, 1999b). Das Streben nach größerer Wertberücksichtigung und Entscheidungsfähigkeit stößt gegen harte Schranken anspruchsvoller politischer Beteiligung und an ökonomische und politische Barrieren aktiver Politik. Die Barrieren reichen von informationellen Begrenzungen über finanzpolitische Hindernisse in Staaten mit bundesstaatlich fragmentierter Staatsorganisation bis zu verfassungsrechtlichen und politisch-institutionellen Handlungsgrenzen der Regierung und der sie stützenden Parlamentsmehrheit, wie Zustimmungspflichtigkeit vieler Gesetze im Bundesrat oder Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat bei verfassungsändernder Gesetzgebung (Mayntz/Scharpf 1973; Scharpf 1987, 1997b; Lehmbruch 2000). Nicht zuletzt ist die Bundesrepublik Deutschland das

6 Scharpf (1970: 75 ff.); vgl. – im Gewande einer Erörterung von Leistung und Grenzen pluralistischer Entscheidungsstrukturen insbesondere in den USA – (ebd.: 29–53).

Land mit den besonders vielschichtigen politischen Vorgängen. In ihm wird jedes politische Vorhaben zu einem schwierigen Balanceakt mit ungewissem Ausgang, und zwar deshalb, weil besonders viele Akteure mitwirken, unter ihnen auch Vetospieler im Sinne von Tsebelis. Man braucht nur erinnern an das Mit- und Gegeneinander von Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat und Länderregierungen, kommunaler Selbstverwaltung, Selbstverwaltungseinrichtungen der Sozial- und der Gesundheitspolitik, autonomer Zentralbank, sozialpartnerschaftlich geregelten Arbeitsbeziehungen mit Regelungsschwerpunkten in der Lohnbildung und eines weit ausgebauten Arbeitsrechts. Nicht zuletzt kommt die wachsende Bedeutung der europäischen Integration hinzu. Deutschland ist anfällig für – ein Lieblingswort Scharpfs – »Malaise« (vgl. z.B. Scharpf 1997b), also für Misere oder Missstimmung oder beides zugleich.

2 Die erweiterte Variante der komplexen Demokratietheorie

Die komplexe Demokratietheorie verblieb nicht in der Fassung von 1970. Ihr Verfasser hatte sie ausdrücklich als »Versuch« (Scharpf 1970: 92) gewertet. Dass der Versuch der Korrektur und Erweiterung bedurfte, lag auf der Hand. Die Architektur des Ansatzes von 1970 – empirisch und normativ, am Input und Output orientiert sowie viele Ziele analysierend – behält Scharpf in späteren Arbeiten im Grundsatz bei und entwickelt sie weiter. Allerdings konzentriert sich die Aufmerksamkeit nun überwiegend auf Fragen der politischen Steuerung und des Outputs. Hingegen verliert die beteiligungsorientierte Dimension, insbesondere die Beteiligung der Bürger, an relativer Bedeutung.[7]

Demokratietheoretische Erträge zu Chancen und Problemen der politischen Gestaltung wirft zunächst vor allem die Theorie der Politikverflechtung ab. Sie lenkt die Aufmerksamkeit auf schwerwiegende Steuerungsprobleme von Staatsverfassungen mit ausgeprägter horizontaler und vertikaler – vor allem bundesstaatlicher – Fragmentierung der Staatsorganisation einerseits und einer Politikverflechtung der Exekutiven von Gliedstaaten und Bund, die andererseits die Fragmentierung überbrückt (Scharpf/Reissert/

7 Das spiegelt auch die Demokratiedefinition in Scharpf (1993a: 26) wider.

Schnabel 1976; Scharpf 1985b). Bemerkenswert sind auch die Erträge von Studien zur Arbeitsmarktpolitik, welche die erwähnten Mängel unterstreichen (Scharpf 1987: 297 ff.), und von Analysen des politisch-ökonomischen Krisenmanagements in Westeuropa nach dem ersten und dem zweiten Ölpreisschock von 1973 beziehungsweise 1981 (Scharpf 1987), die auf politische Steuerungsdefizite und -vorteile der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik hier zu Lande aufmerksam machen. Wichtig ist ferner die Theorie der Verhandlungssysteme (Scharpf 1988a, 1992b) und die Lehre der »Verhandlungsdemokratie«[8]. Nicht zu vergessen ist die Europaforschung – worauf weiter unten zurückzukommen sein wird.

In diesen Werken baut Fritz W. Scharpf die komplexe Demokratietheorie aus, nunmehr geprägt durch die Sensibilität für die Möglichkeiten und die engen Grenzen politischer Steuerung, gehärtet durch den wissenschaftlichen Streit mit dem Steuerungsagnostizismus in Luhmanns Systemtheorie (Luhmann 1989; Scharpf 1989) und mit geschärftem Blick für die Unterscheidung der Verhandlungs- von der Mehrheitsdemokratie. In der Mehrheitsdemokratie dominiert das Mehrheitsprinzip. Dort hat eine legitimierte zentralstaatliche Regierung, Schweden und Großbritannien sind Beispiele, meist erheblich größere Gestaltungschancen als die Regierung in einer »Verhandlungsdemokratie« (Scharpf 1993a). Denn in der Verhandlungsdemokratie koexistieren verschiedene, sich teilweise wechselseitig lähmende Konfliktregelungsmuster: Konfliktregelung durch Mehrheit, Konfliktmanagement durch Kompromisssuche und Verhandeln sowie Konfliktregulierung durch Befehl. Überdies wirken in der Verhandlungsdemokratie meist viele Mitregenten beim Regieren mit – unter ihnen auch »Vetospieler«.[9]

Die neueren Fassungen der komplexen Demokratietheorie erweitern zudem den Katalog der »Zielvorstellungen« (Scharpf 1970: 92), die die Qualität der Demokratie messen. So treten beispielsweise neben Ziele wie authentische Partizipation, Offenheit des Willensbildungsprozesses, hohes Wertberücksichtigungspotenzial und Entscheidungsfähigkeit auch Reformwilligkeit und -fähigkeit sowie genauere Kriterien zur Bestimmung des Nutzens von Änderungen des Status quo. Unter ihnen ragt viel heraus: die Offenheit für

8 Hierzu besonders wichtig Scharpf (1993a), ein Beitrag zur Lehmbruch-Festschrift (Czada / Schmidt 1993), der thematisch und inhaltlich zugleich die Wertschätzung ausdrückt, die Scharpf dem Beitrag Gerhard Lehmbruchs zu Themen der nichtmajoritären Konfliktregelung entgegenbringt.

9 Im Sinne eines Kollektiv- oder Individualakteurs, dessen ausdrückliche Zustimmung die Voraussetzung für eine Abkehr vom Status quo ist, vgl. Tsebelis (1995).

multiple Ziele, die Kriterien der »aktiven Politik« (Mayntz/Scharpf 1973) und das Prüfkriterium optimaler Problemlösung im Falle von Verteilungs-, Niveau-, Niveaufixierungs- und Interaktionsproblemen[10], sowie – nicht zuletzt – das Kaldor-Kriterium (Kaldor 1939; Scharpf 1992b). Dem Kaldor-Kriterium zufolge sind alle Vorhaben akzeptabel, durch die der aggregierte Netto-Nutzen aller Beteiligten gegenüber dem Status quo vermehrt wird. Dem Kaldor-Kriterium ist Genüge getan, wenn der Vorteil, der einer Partei aus einem Vorhaben erwächst, den Nachteil überwiegt, der hierdurch der anderen Partei entsteht. Die Anwendung des Kaldor-Kriteriums setzt den interpersonellen Kosten-Nutzen-Vergleich an die Stelle des individuellen Kosten-Nutzen-Kalküls und eignet sich auf Grund dieses Bezugs besser zur Erfassung der Wohlfahrt einer Gesamtheit (wie zum Beispiel der Wohlfahrt eines Gesellschaftssystems) als die wohlfahrtstheoretischen Kriterien der älteren Moralphilosophie und der Wirtschaftswissenschaft, die hauptsächlich individualistischer Art sind.

Eingang in die neueren Varianten der komplexen Demokratietheorie fand überdies die Beobachtung zunehmender »Denationalisierung« (Zürn 1998, 2001) von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik (Scharpf 1999a). Die Denationalisierung bedrohe zunehmend die althergebrachte demokratische Legitimation auf nationalstaatlicher Ebene. Dass dem Nationalstaat die Kontrolle über das kollektive Schicksal seiner Bürger »mehr und mehr« entgleite, gibt Scharpf seit dem Schlussteil seiner Schrift *Sozialdemokratisches Krisenmanagement in Europa* von 1987 wiederholt zu bedenken (so Scharpf 1993b: 165). Nicht minder skeptische Ausführungen sind 1998 zu hören. Die demokratischen Staaten steckten in einer tiefen »Malaise« (Scharpf 1998: 150). Der tiefste Grund hierfür sei die voranschreitende Internationalisierung der Wirtschaft. Diese habe, so heißt es in einem besonders zuspitzenden Beitrag, die Fähigkeit der nationalen Politik zur »demokratischen Domestizierung des Kapitalismus« »beseitigt« (Scharpf 1998: 150). Das bedeute Ende der Vollbeschäftigungspolitik, Vorrang für Wirtschaftsstandortpflege, Schonung und Förderung von Kapitaleinkommen und von Unternehmen sowie »Einschränkung sozialstaatlicher Leistungen und … Abbau sozialer Sicherungssysteme« (Scharpf 1998: 150). Zur Krise gehöre zudem die tief greifende Verunsicherung der mittleren Arbeitnehmerschicht, vor allem der qualifizierten Facharbeiter und Angestellten. Diese sorgten sich zu Recht um die Sicherheit eines Arbeitsplatzes, die Sicherheit der Renten, und hätten

10 So ein beträchtlicher Teil des Zielkatalogs in Scharpf/Reissert/Schnabel (1976).

überdies bei insgesamt stagnierenden Reallöhnen eine steigende Abgabenlast zu tragen. Daraus erwachse der Demokratie vor allem in den westeuropäischen Ländern ein schwerwiegendes Problem, weil diese Entwicklung

> nicht nur die Interessen der breiten Mehrheit verletzt, sondern auch das moralische Selbstverständnis von Gesellschaften in Frage stellt, die sich selbst am Anspruch der sozialen Gerechtigkeit zu messen gelernt hatten. (Scharpf 1998: 152)

Die komplexe Demokratietheorie wertet diese Entwicklungen als schwere Spannungen im Gefüge der demokratisch verfassten Industriegesellschaften. Einerseits ist infolge hoher und weiter voranschreitender internationaler Interdependenz die Problemlösung in der Politik zunehmend ober- und außerhalb des Nationalstaates zu suchen. Andererseits zählt die demokratische Legitimation als unverzichtbares Gut. Doch Legitimation wird oberhalb und außerhalb des Nationalstaats nicht in ausreichendem Maße hergestellt. Daraus erwächst ein Effektivität-Legitimations-Dilemma, das mit zunehmender inter- und transnationaler Abhängigkeit größer wird: Es entsteht ein tendenziell inverser Zusammenhang zwischen der Effektivität von inter- und transnationalen Problemlösungen einerseits und der Autonomie nationaler und subnationaler Entscheidungen sowie demokratischer Legitimation andererseits. Die komplexe Demokratietheorie hat dieses Dilemma verschiedentlich als besonders hart eingestuft:

> Die zunehmende Intensität transnationaler Koordination schadet der nationalstaatlichen Demokratie, und die zunehmende Virulenz demokratischer Partizipations- und Rechtfertigungsforderungen beeinträchtigt die Chancen transnationaler Problemlösung. (Scharpf 1993b: 176)

In dem einen Fall entstehen Kosten in Form von Demokratiedefiziten, im anderen Fall handelt es sich um externe Koordinationsdefizite, wodurch der grundsätzlich erreichbare Kollektivnutzen aller Beteiligten nicht erlangt wird. Der wesentliche Grund liegt darin, dass das Effektivität-Legitimations-Dilemma vor allem bei komplexeren Konfliktstrukturen in Nichtkooperation mündet (Scharpf 1993b, 1997). Nichtkooperation allerdings führt meist weit vom Wohlfahrtsoptimum weg und erschwert zugleich das Streben nach Verteilungsgerechtigkeit. Im ungünstigsten Fall kann die Nichtkooperation brandgefährlich sein, zum Beispiel im Falle von Herausforderungen, die schnelle Gefahrenabwehr seitens aller Beteiligten verlangen.

Das Effektivität-Legitimations-Dilemma hat die komplexe Demokratietheorie allerdings nicht als unumstößliche Zwangslage gedeutet, sondern als einen gestaltbaren Zielkonflikt. Zu den Optionen gehören demokratieunverträgliche und demokratieverträgliche Praktiken. Hierbei erweist sich die

komplexe Demokratietheorie erneut als realistisch, insofern sie nicht mit utopischen Konstrukten hantiert – weder mit »kosmopolitischer Demokratie« (Archibugi/Held 1995) noch mit »globaler Demokratie« im Kontext einer föderalen »Weltrepublik« (Höffe 1999: 10). Vielmehr setzt die komplexe Demokratie auf erfahrungsgetränkte »Faustregeln« zur Ermittlung autonomieschonender und gemeinschaftsverträglicher Koordination (Scharpf 1993b: 177). Entflechtung ist ein Leitprinzip, also die Empfehlung, im Rahmen der Beziehungen zwischen vertikal integrierten Entscheidungseinheiten, beispielsweise zwischen Bund und Ländern und zwischen Europäischer Union, Mitgliedstaaten, Bundesregierung und Ländern, alle Möglichkeiten der Entflechtung vernetzter Entscheidungsstrukturen auszuschöpfen und die Verantwortlichkeiten somit wieder den einzelnen Ebenen der Staatsorganisation zuzuordnen. Das ist ein Plädoyer gegen übermäßige Politikverflechtung nach Art des bundesdeutschen Föderalismus und für Entflechtung sowie mehr Autonomie. Und es ist zugleich das Plädoyer für eine autonomieschonende Politik der europäischen Integration an Stelle einer überstürzten Integrationspolitik. Als demokratieverträgliche Koordination wird ferner die horizontale Beziehung zwischen gleich geordneten Entscheidungseinheiten und zwischen unabhängigen Staaten empfohlen – beispielsweise eher bilaterale als multilaterale Verhandlungen. Überdies wird eher auf freiwillige Verhandlungssysteme und Ausstiegsklauseln gesetzt als auf Zwangsverhandlungssysteme.

Außerdem hebt die komplexe Demokratietheorie hervor, dass auch nach Vollendung des Europäischen Binnenmarktes und trotz Globalisierung der Kapitalmärkte die Handlungsfähigkeit der nationalstaatlichen Politik keineswegs vollständig eingeschränkt ist. Egalitäre und solidarische Politik könnten weiterhin mit ausreichender demokratischer Legitimation angestrebt werden, sofern die Politik den Sozialstaat wetterfest für die neue – durch Internationalisierung und Europäisierung gesetzte – Problemlage mache, beispielsweise durch Umbau der Altersversorgung von der Umlagefinanzierung zum Kapitaldeckungsprinzip, durch Verlagerung der Finanzierungsgrundlagen der Sozialpolitik auf Steuern an Stelle der globalisierungsverletzlichen Beitragsfinanzierung, die die Kosten des Faktor Arbeit übermäßig verteuert, und durch Finanzhilfen für Beschäftigung im Niedriglohnsektor (Scharpf/Schmidt 2000).

Insoweit verbreitete die komplexe Demokratietheorie – trotz Effektivität-Legitimations-Dilemma – gedämpften Optimismus. Mitunter durchziehen ihn aber pessimistische Strömungen. Werde die allseits praktizierte Verflechtung nicht auf das unerlässliche Maß vermindert, so hieß es 1993, so laufe die Demokratie in die Gefahr, dass sie

> entweder an der weltweit zunehmenden Interdependenz der Probleme scheitert, oder in einem immer dichteren Gestrüpp von interorganisatorischen, föderalen und transnationalen Verflechtungen erstickt wird. (Scharpf 1993b: 181)

Oberhand behält aber letztlich in der komplexen Demokratietheorie nicht die These, dass die Demokratie erstickt werde. Oberhand behält die Lehre, wonach sachkundiges, geschicktes Politikmachen das Staatsschiff auf Kurs halten kann – auch wenn sich dieser mitunter als ein Schlingerkurs entpuppt, der in der Ersten Klasse kaum bemerkbar ist, aber einen Teil der Passagiere der Zweiten Klasse seekrank macht. Von dieser Konstellation zeugen vor allem der Beitrag der komplexen Demokratietheorie zum Problem des »Europäischen Demokratiedefizits«.

Mit der Europäischen Staatengemeinschaft – im Folgenden kurz als EU bezeichnet – ist der komplexen Demokratietheorie zufolge kein mehrheitsdemokratischer Staat zu machen. Gemessen an der Input-Legitimität, also der Anerkennungswürdigkeit und der tatsächlichen Anerkennung, die authentischer Beteiligung und offener Willensbildung erwachsen, sind die Aussichten für die EU trübe (Scharpf 1999b). Der EU fehlt die kollektive Identität. Und ihr fehlt ein politischer Diskurs, der Kriterien demokratischer Öffentlichkeit genügt. Kein seinen Namen verdienender europäischer Demos ist in Sicht, kein Stimmvolk, das in einer gemeinsamen Sprache und mit europaweiten intermediären Institutionen seine gemeinsamen europäischen Anliegen erörtern könnte. Mehr noch: Die europäische Politik erweist sich nicht selten als wenig handlungsfähig.

Insoweit liegt zunächst der Verdacht nahe, dass die europäische Politik nicht nur an einem Mangel an Input-Legitimation laboriert, sondern auch zu wenig Output-Legitimation hat. Gewiss: Die europäische Politik ist in bestimmten Feldern handlungsfähig, vor allem im Bereich marktschaffender Regulation sowie bei der Normierung produktbezogener Standards. Doch gering ist ihre Fähigkeit zum Problemlösen, so die komplexe Demokratietheorie, ausgerechnet im Falle von marktkorrigierenden und marktbeschränkenden Politiken. Hervorragende Beispiele sind der anlagenbezogene Umweltschutz, die Arbeitspolitik und die Sozialpolitik. Hier tut sich die europäische Politik besonders schwer. Denn in diesen Politikfeldern verursachen europaweite anspruchsvolle Regeln hohe Produktionskosten, die angesichts der beträchtlichen Unterschiede der Wirtschaftskraft in den EU-Staaten nur von den produktivitätsstärkeren Mitgliedsländern getragen werden können und von anderen abgelehnt werden. Somit scheitert die Einigung im Falle vieler marktkorrigierender und marktbeschränkender Politiken oftmals schon am unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsstand und der hierin ver-

wurzelten unterschiedlichen Belastbarkeit der Mitgliedstaaten. Im Ergebnis ist die Problemlösungsfähigkeit der europäischen Politik ausgerechnet in jenen Politikfeldern gering, in denen die nationalstaatlichen Systeme des »demokratisch zivilisierten Kapitalismus«, so Scharpf, durch den ökonomischen Standortwettbewerb unter großen Anpassungsdruck geraten sind.

Erweitert wird die Problemlösungslücke auf nationalstaatlicher Ebene durch zwei EU-Effekte, so Scharpf weiter: Die Vollendung des Binnenmarktes und die Währungsunion verschärfen die Standortkonkurrenz zwischen den Mitgliedern der EU und fordern deren Beschäftigungs- und Sozialpolitik besonders heraus. Ferner müssen die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten

> auch die politischen Folgeprobleme jener Entscheidungen aufarbeiten, die auf europäischer Ebene legitimiert wurden, ohne dass alle betroffenen Gruppen in ihren Interessen befriedigt worden wären. (Scharpf 1999b: 681)

Die Folgeprobleme der EU-Politik fallen demnach, so die komplexe Demokratietheorie, größtenteils in den politischen Systemen der EU-Mitgliedstaaten an. Soweit die Bilanz der Schwächen der Demokratie in der europäischen Politik. Aber kann sich die EU nicht im Gegenzug auf Output-Legitimität berufen, auf Anerkennungswürdigkeit und faktische Anerkennung kraft Problemlösung? Tatsächlich gibt es Gründe für diese Sicht – von der Friedensstiftung im Kreis der Mitgliedstaaten über Wohlfahrtssteigerung bis zur Demokratie- und Rechtsstaatsförderung im Kreis aktueller oder potenzieller Beitrittskandidaten zur EU, um nur einige viel zitierte Beispiele zu erwähnen, die von der komplexen Demokratietheorie erstaunlicherweise nur am Rande benannt werden. Die komplexe Demokratietheorie fügt diesen Gründen weitere hinzu. Faktisch habe die Politik, die in der EU durchgesetzt wird, »jeweils ausreichende Legitimationsgrundlagen« (Scharpf 1999b: 680), so die angesichts der langen Mängelliste überraschende Diagnose. Zu den Legitimationsgrundlagen der EU zählt die komplexe Demokratietheorie in der Fassung vom Ende des 20. Jahrhunderts vor allem das durch Verträge gestützte EU-Recht, ferner die Legitimierung durch den Intergouvernmentalismus in der EU, an dem demokratisch gewählte Regierungen der Mitgliedstaaten mitwirken, sodann die »legitime Expertokratie« (Scharpf 1999b: 675) der EU mit ihren Erfolgen vor allem bei der Beseitigung von Wettbewerbshindernissen, der Markterzeugung und der Schaffung der Währungsunion. Die Legitimierungsgrundlagen sind überdies in den vielfältigen europäischen Willensbildungsprozessen zu suchen, die für eine Vielzahl von nationalen Beamten, Interessenorganisationen und Experten offen sind, ein

hohes Interessenberücksichtigungspotenzial ihr Eigen nennen können und insgesamt vermeidbare Interessenverletzungen weitgehend vermieden haben (Scharpf 1999: 678).

Was folgt aus alledem? Trotz aller Erfolge der europäischen Politik ergibt sich ein europäisches Demokratiedefizit. Dieses Defizit erwächst dem Mangel an Input-Legitimität und – die Befunde der komplexen Demokratietheorie deuten darauf hin, aber nicht ihre Interpretation – einem Mangel an Output-Legitimität. Dieser wird allerdings durch die zuvor erwähnten Legitimierungsquellen europäischer Politik gelindert. Doch liegen die eigentlichen Legitimationsdefizite und mithin das eigentliche Demokratiedefizit, so gibt Scharpf zu bedenken, nicht in den Legitimationsbilanzen der europäischen Politik. Denn diese hat, so seine zuvor erwähnte Sicht, jeweils ausreichende Legitimationsgrundlagen. Das eigentliche Demokratiedefizit verortet die komplexe Demokratietheorie hingegen in den Legitimationsbilanzen der nationalstaatlichen Politik (Scharpf 1999b: 680). Dort fallen die Probleme und Folgeprobleme der europäischen Politik an, zum Beispiel die Aufgabe, die Standortkonkurrenz zu bewältigen, die durch die Marktschaffungspolitik der EU verschärft wird, oder die Aufgabe, Opfer der europäischen Politik aufzufangen. Aber dort sind zugleich die Handlungsspielräume auf Grund zunehmender Europäisierung der öffentlichen Aufgaben begrenzt worden. Zugleich aber wuchs der Aufgabenkatalog für die Nationalstaaten, vor allem die Entwicklung zweier zukunftstauglicher Projekte. Das erste ist die Schaffung wettbewerbsfester beschäftigungsintensiver Sozialstaaten, die sich sowohl im Standortwettbewerb als auch im nationalen politischen Diskurs behaupten können. Und das zweite Projekt ist »die Anerkennung wechselseitiger Abhängigkeiten und die »Einbeziehung des Anderen« (Habermas 1999) in die Bildung der eigenen Präferenzen zur Willensbildung und Entscheidung in Problemlösungen, die inter- und transnationale Verhandlungen erfordern.

Bei der Bewältigung dieser Aufgaben sieht die komplexe Demokratietheorie – trotz Denationalisierung und Wettbewerbsdruck – beträchtliche Spielräume – sowohl was die Wahl von Handlungsalternativen angeht als auch den Vollzug. Überdies zeigt sich selbst bei hochgradiger Internationalisierung und intensivierter europäischer Integration, dass umsichtiges Politikmanagement und anspruchsvolle Politikkonzertierung von Regierungen, Parteien, Verbänden und Wissenschaft nach wie vor einen großen Unterschied machen und Probleme bewältigen oder zumindest eindämmen können (Scharpf 1999a, 1999b; Scharpf/Schmidt 2000). Und so erweist sich die komplexe Demokratietheorie als eine Theorie, die ebenfalls vom »akteur-

zentrierten Institutionalismus« (Scharpf 1997, 2001) imprägniert ist und somit sowohl die Interaktion sowie die separaten Wirkungen von Institutionen und handelnden Akteuren im Blick hat.

3 Würdigung der komplexen Demokratietheorie

Die komplexe Demokratietheorie hat vielen konkurrierenden Angeboten einiges voraus.[11] Ein besonderer Konkurrenzvorteil vor anderen Theorien liegt in der Analyse von Chancen und Grenzen politischer Steuerung und der mit ihr verknüpften Output-Legitimierung. Hier spielt die komplexe Demokratietheorie an der vordersten Front der Forschung mit – während die Input-Seite des demokratischen Prozesses von ihr erheblich weniger Aufmerksamkeit bekam. Weithin in Forschungsneuland führt ihre Erörterung der Kosten der Denationalisierung von Ökonomie und Politik und des Spannungsverhältnisses zwischen Transnationalisierung und demokratischer Legitimation. Eine weitere Stärke liegt darin, dass die komplexe Demokratietheorie einen klaren Blick für die Gefährdung der Demokratie behalten hat, auch für Gefährdungen, die auf leisen Sohlen einherkommen, beispielsweise die Denationalisierung. Überdies erweist sich die komplexe Demokratietheorie als lernfähig – begrifflich-theoretisch, bezüglich der Forschungsdesigns und in empirischer Hinsicht. In den siebziger Jahren noch hatte sie beispielsweise die Chancen politischer Steuerung insgesamt als hoch, ja: als zu hoch, eingestuft. Gleiches gilt für ihre Einschätzung der Chancen zunehmender politischer Beteiligung, trotz aller Disziplinierung durch realistische Demokratietheorie. Seit etwa Mitte der achtziger Jahre neigt die Theorie dazu, nun im Zeichen zunehmender Denationalisierung stehend, die Grenzen demokratisch legitimierter Willensbildung und Entscheidungsfindung überzubetonen und den Handlungsspielraum des Nationalstaates zu gering zu veranschlagen. Davon ist auch heutzutage noch manches sichtbar, so beispielsweise in der – später korrigierten – These, die transnationale Integration der Wirtschaft habe die Fähigkeit der Nationalstaaten zur Domestizierung des Kapitalismus beseitigt.[12]

---

11 Für Details siehe Schmidt (2000: 539–550).
12 Scharpf (1998: 150), vgl. dagegen Scharpf / Schmidt (2000).

Dem ist entgegenzuhalten, dass die politischen Institutionen und politischen Prozesse auf nationalstaatlicher Ebene auf große Veränderungen, wie Internationalisierung und zunehmende Transnationalisierung der Politik, nicht nur passiv reagieren. Genau dies wird in den neuesten Beiträgen der komplexen Demokratietheorie deutlicher als zuvor gesehen (Scharpf 1999a, 1999b). Wehrlose Hinnahme von extern vorgegebenen Veränderungen ist nur eine Möglichkeit unter anderen. Neben ihr existieren vier weitere Optionen: erstens Ausnutzen externer Schocks durch Trittbrettfahren; zweitens Gegenwehr, zum Beispiel durch Errichtung protektionistischer Schutzwälle; drittens aggressive Strategien auf internationalen Märkten auf der Grundlage nationalstaatlichen Mitteleinsatzes; und viertens konstruktive Elastizität, bei der neue Herausforderungen als Gelegenheit zur Reform genutzt werden (Cooper 1986: 9–12). Alle fünf Reaktionsformen stehen grundsätzlich zur Wahl, im Gegensatz zur Unterstellung, es gäbe nur die passive Hinnahme. Dass alle Reaktionsformen im Rahmen der komplexen Demokratietheorie grundsätzlich sondiert werden können und zum Teil auch tatsächlich geprüft werden, gehört zu den Vorteilen dieser Lehre und unterstreicht ihre Eignung.

Und so könnte die komplexe Demokratietheorie im Prinzip auch Lücken in ihren Argumentationslinien schließen. Eine Lücke besteht darin, dass sie die Studien zu den Funktionsvoraussetzungen der Demokratie[13] bislang nicht nennenswert genutzt hat. Das hat der komplexen Demokratietheorie bislang verwehrt, genauer zu erkunden wie weit Denationalisierungsvorgänge die Demokratie gefährden und davon abgehalten zu prüfen, ob verstärkende und gegenwirkende Tendenzen ebenfalls am Werke sind. Zu den Lücken der komplexen Demokratietheorie zählt ferner, dass sie die international und historisch vergleichende Demokratieforschung nur zum Teil berücksichtigt hat. Damit hängt eine weitere Schwäche zusammen: Die These von den Wechselwirkungen zwischen EU-Politik und nationalstaatlicher Demokratie als Hauptzuständige für Folgeprobleme europäischer Politik könnte durch Differenzierung nach Ländern und gegebenenfalls Demokratieformen gewinnen. Zudem fehlt der komplexen Demokratietheorie eine voll überzeugende Einordnung der EU in die Lehre von den politischen Systemen. So wird das kapitale Demokratiedefizit der EU auf der Input- und zum Teil auch auf der Output-Seite in der komplexen Demokratietheorie zwar erwähnt, aber am Ende zu gering belichtet und einseitig als ein Problem nur der Legitimationsbilanzen der EU-Mitgliedstaaten gedeutet – als ob die EU-Institutionen gegen latente und manifeste Legitimationsdefizite immun wären.

---

13 Zum Forschungsstand Schmidt (2000: 438–460, 538 f., 2001, insbes. 513–519).

Überdies legen Ergebnisse der vergleichenden Staatstätigkeits- und Demokratieforschung die These nahe, dass die komplexe Demokratietheorie – ebenso wie der Hauptstrom der Denationalisierungsdebatte – dazu neigt, die relative Bedeutung der Denationalisierungstrends zu überzeichnen. Denn beide wägen die Einschränkung nationalstaatlicher Handlungsspielräume durch Denationalisierung nicht in vollem Umfang[14] mit gegenläufigen Tendenzen ab. Mehr Aufmerksamkeit verdient eine Tendenz, die sich erst dem historischen und internationalen Vergleich voll erschließt: Der von der nationalstaatlichen Politik direkt oder mittelbar beherrschbare Raum ist in den demokratischen Industriegesellschaften vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts beträchtlich vergrößert worden – und zwar vor allem durch den Auf- und Ausbau (und anschließend weitgehende Aufrechterhaltung) der Staatstätigkeit.[15] Hierdurch wurde auch der demokratisch beherrschbare Raum erweitert. Genauere Erkundungen stehen noch aus. Doch prüfungswürdig ist die These, dass der prinzipielle nationalstaatliche Gestaltungsspielraum – trotz Denationalisierung mitsamt Europäisierung – mittlerweile kaum nennenswert kleiner ist als beispielsweise in den fünfziger und sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts. Die Höhe der (um trans- und internationale Effekte bereinigten) Staatsquote könnte hierfür ein hilfreicher Indikator sein, die gesetzgeberische Regulierungsdichte (abzüglich trans- und internationaler Effekte) ein zweiter, der Anteil der Staatsbürger, der seinen Lebensunterhalt überwiegend aus öffentlicher Auftragsvergabe, Subventionen, Sozialeinkommen sowie Lohn und Gehalt im öffentlichen Dienst bezieht, ein dritter.

Bestätigte sich diese These, wäre die Herausforderung der nationalstaatlichen Demokratie durch Denationalisierungsvorgänge flacher als man, gestützt auf komplexe Demokratietheorie und Denationalisierungslehren, vermuten könnte. Das flachere Profil der Herausforderung könnte zudem besser verständlich machen, warum die Demokratie hier zu Lande und in den meisten OECD-Staaten trotz zunehmender Denationalisierung erstaunlich gut funktioniert, leidlich anpassungsfähig ist und obendrein sich beträchtlicher Zustimmung erfreut[16], und warum ferner die demokratische Staatsverfassung in den vergangenen zwei Jahrzehnten – also gerade im Zeitalter der

14 Diese Einschränkung ist zwingend, denn beide Denkgebäude erörtern mitunter Fälle der Erweiterung innenpolitischer Gestaltungschancen infolge von hoher oder weiter zunehmender Denationalisierung.

15 Zur Empirie Tanzi / Schuhknecht (1995), Tanzi (2000: Kapitel 2 und 4).

16 Vgl. z.B. Kaase / Newton (1995), Klingemann (1999), Norris (1999), Welzel (2002), Roller (2001).

zunehmenden Denationalisierung – weltweit nicht auf dem Rückzug war, sondern auf dem Vormarsch.[17]

Doch zurück zu den Stärken der komplexen Demokratietheorie. Sie hat einen wichtigen Beitrag zur wissenschaftlichen Beobachtung und Bewertung moderner Demokratien geliefert. Sechs Gütesiegel zeichnen die komplexe Demokratietheorie aus. Im Unterschied zum Hauptstrom der demokratietheoretischen Debatte zielt sie auf empirische *und* normative Theorie, also auf Beschreibung, Erklärung *und* normativ-analytisch untermauerte Bewertung von Ist-Zustand und Potenzial, nicht nur auf das eine oder das andere. Zweitens erörtert die komplexe Demokratietheorie den Input *und* den Output demokratischer Politik, also die Eingabeseite ebenso wie die Produkte des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Drittens gründet Scharpfs demokratietheoretischer Beitrag auf dichter Beobachtung insbesondere demokratisch legitimierten Politikmachens.[18] Beobachtet wird dabei – viertens – durch die Linsen theoriegeleiteter Länder- und Fallstudien und durch die Brille des interkulturellen Vergleichs. Dieser Vergleich erstreckt sich vorrangig auf eine überschaubare Anzahl kulturell ähnlicher Länder. Zu Grunde liegt ein »most similar cases«-Forschungsdesign, das Fälle mit ähnlichen Basisstrukturen (wie Demokratie, Verfassungsstaat und wirtschaftlichem Reichtum) vergleicht, Effekte dieser Basisstrukturen somit konstant halten kann und deshalb in besonderem Maße Generalisierungen raum-zeitlich begrenzter Art über Grund-Folge-Beziehungen oberhalb der Basisstrukturen ermöglicht, so die Überlegung Scharpfs.[19] Fünftens ist die komplexe Demokratietheorie sensibel für Stärken *und* Schwächen der Demokratie. Besondere Aufmerksamkeit richtet sie auf Schwächen, die unbeabsichtigtes Resultat von »komplexer Interdependenz« (Keohane/Nye 2000) der Nationalstaaten einerseits und des Bedeutungsaufschwungs transnationaler Politik vor allem in Gestalt der Europäischen Union sind.

Die zu Grunde liegende Leitfrage, von der aus Scharpf die Demokratie beobachtet und bewertet, verdeutlicht zugleich, dass sein Anliegen, der sechste Qualitätsausweis, auf Theorie und auf Praxis gerichtet ist. Die Leit-

---

17 Vgl. Freedom House (2001), die Jahresberichte von Freedom House von 1971 bis 2000 und Schmidt (2000), insbes. 418 ff., 467 ff.

18 Eine bemerkenswerte – und oft übersehene – Parallele zur »dichten Beschreibung« in der Kulturanthropologie (vgl. Geertz 1983), die Scharpf wiederholt lobend erwähnt.

19 Vgl. hierzu die methodologischen Erwägungen in Scharpf (1987). Zum Risiko dieses Ansatzes zählt allerdings die nichtrepräsentative Stichprobenauswahl und die Unterbelichtung des Erkenntnisgewinns, den Kombinationen von »most-similar-cases«- und »most-dissimilar-cases«-Forschungsdesigns ermöglichen.

frage scheint mir diese zu sein: Wie kann möglichst effektiv und zugleich möglichst demokratisch regiert werden, sodass ein Höchstmaß an Wohlfahrt hervorgebracht und im Besonderen eine Katastrophe wie 1933, die Machtbeteiligung Hitlers und der alsbaldige Auf- und Ausbau des nationalsozialistischen Staates, vermieden werden kann?[20]

Literatur

Archibugi, Daniele/David Held (Hrsg.), 1995: *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press.

Aristoteles, 1985: *Nikomachische Ethik*. Hamburg: Meiner.

——, 1990: *Politik*. Hamburg: Meiner.

Cnudde, Charles F./Deane E. Neubauer (Hrsg.), 1969: *Empirical Democratic Theory*. Chicago: Markham.

Cooper, Richard N., 1986: *Economic Policy in an Interdependent World*. Cambridge, MA: MIT Press.

Czada, Roland/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), 1993: *Verhandlungsdemokratie – Interessenvermittlung – Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25–50.

Freedom House, 2001: *Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties 2000–2001*. New Brunsbick: Transaction.

Geertz, Clifford, 1983: *Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen, 1999: *Die Einbeziehung des Anderen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen, et al., 1969 [1960]: *Student und Politik. Eine soziologische Untersuchung zum politischen Bewußtsein Frankfurter Studenten*. Neuwied: Luchterhand.

Hamilton, Alexander/James Madison/John Jay, 1961 [engl. 1787–1788]: *The Federalist Papers*, hrsg. v. Clinton Rossiter. New York: Mentor.

Höffe, Otfried, 1999: *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München: Suhrkamp.

Kaase, Max/Kenneth Newton, 1995: *Beliefs in Government*. Oxford: Oxford University Press.

20 Die Aussage im ersten Halbsatz ist dem Untertitel von Scharpf (1999a) entnommen; die Aussage im zweiten Halbsatz basiert auf einem mündlichen Diskussionsbeitrag von Scharpf auf der von Hans-Hermann Hartwich organisierten Konferenz zur Policy-Forschung im Leibniz-Haus zu Hannover im Jahre 1984, deren Hauptergebnisse in Hartwich (1985) dokumentiert sind, vgl. Scharpf (1985a).

Kaldor, Nicholas, 1939: Welfare Propositions of Economics and Inter-Personal Comparisons of Utility. In: *The Economic Journal* 49, 549–552.

Keohane, Robert O./Joseph S. Nye, 2000: *Power and Interdependence*. 3. Aufl. New York: Longman.

Klingemann, Hans-Dieter, 1999: Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis. In: Pippa Norris (Hrsg.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 31–56.

Lehmbruch, Gerhard, 1967: *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr.

——, 2000: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 3. Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Luhmann, Niklas, 1969: Komplexität und Demokratie. In: *Politische Vierteljahresschrift* 10, 314–325.

——, 1989: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In: *Politische Vierteljahresschrift* 30, 4–9.

Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), 1973: *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München: Piper.

Mill, John Stuart, 1958 [1861]: *Considerations on Representative Government*. New York: Liberal Arts Press.

Montesquieu, Charles, 1979 [1748]: *De l'esprit des lois*, 2 Bde., hrsg. von Victor Goldschmidt. Paris: GF Flammarion.

Naschold, Frieder, 1968: Demokratie und Komplexität. In: *Politische Vierteljahresschrift* 9, 494–518.

——, 1969a: *Organisation und Demokratie. Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen*. Stuttgart: Kohlhammer.

——, 1969b: Demokratie wegen Komplexität. Zu Niklas Luhmann: Komplexität und Demokratie. In: *Politische Vierteljahresschrift* 10, 326–327.

——, 1971: Die systemtheoretische Analyse demokratischer politischer Systeme. In: *Probleme der Demokratie heute*. In: Erwin Faul (Hrsg.), *Probleme der Demokratie heute*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 2. Opladen: Westdeutscher Verlag, 3–39.

Norris, Pippa (Hrsg.), 1999: *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.

Pateman, Carole, 1970: *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Roller, Edeltraud 2001: *Die Leistungsfähigkeit von Demokratien. Eine Analyse des Einflusses politischer Institutionen auf die Effektivität von Politiken und Politikmustern in westlichen Demokratien 1974–1995*. Habilitationsschrift. Freie Universität Berlin, Fachbereich Politik und Sozialwissenschaften.

Scharpf, Fritz W., 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitäts-Verlag.

——, 1973a: *Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

——, 1973b: Das Langzeitprogramm – ein Ritt auf dem Papiertiger? In: Fritz W. Scharpf, *Planung als politischer Prozeß*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 151–162.

——, 1985a: Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus. In: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 164–170.

——, 1985b: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.

——, 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das »Modell Deutschland« im internationalen Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus.

——, 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien politischer Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. Vergleichende Analysen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61–87.

——, 1989: Politische Steuerung und politische Institutionen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 30, 10–21.

——, 1992a: Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3, 293–306.

——, 1992b: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Rainer Zintl (Hrsg.), *Horizontale Politikverflechtung*. Frankfurt a.M.: Campus, 51–96.

——, 1992c: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Rainer Zintl (Hrsg.), *Horizontale Politikverflechtung*. Frankfurt a.M.: Campus, 11–28.

——, 1993a: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie – Interessenvermittlung – Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25–50.

——, 1993b: Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen. In: Carl Böhret/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert – Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Opladen: Leske + Budrich, 165–185.

——, 1997a: *Games Real Actors Play*. Boulder, CO: Westview Press.

——, 1997b: Nötig, aber ausgeschlossen. Die Malaise der deutschen Politik. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 127, 5. Juli 1997, 35.

——, 1998: Demokratie in der transnationalen Politik. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt a.M.: Campus, 151–174.

——, 1999a: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.

——, 1999b: Demokratieprobleme in der europäischen Mehrebenenpolitik. In: Wolfgang Merkel/Andreas Busch (Hrsg.), *Demokratie in Ost und West*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 672–694.

——, 2000: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.

Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.

Scharpf, Fritz W./Vivien Schmidt (Hrsg.), 2000: *Welfare and Work in the Open Economy*. 2 Vols. Oxford: Oxford University Press.

Schmidt, Manfred G., 2000a: *Demokratietheorien*. 3., überarb. und erw. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, 294–306.

——, 2000b: Entwürfe demokratischer Regierungsweise und die Zukunft der Demokratie. In: Friedhelm Neidhardt/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*. Berlin: edition sigma, 503–522.

Tanzi, Vito, 2000: *Policies, Institutions and the Dark Side of Economic*. Cheltenham-Northampton: Elgar.

Tanzi, Vito/Ludger Schuknecht, 1995: *The Growth of Government and the Role of the State in Industrial Countries*. IMF-Working Paper 95/130. Washington, DC: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.

Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Vetoplayers in Presidentialism, Parlamentarism, Multi-Cameralism and Multi-Partyism. In: *British Journal of Political Science* 25(3), 289–325.

Welzel, Christian, 2002: *Fluchtpunkt Humanentwicklung. Über die Grundlagen der Demokratie und die Ursachen ihrer Ausbreitung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Zürn, Michael, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

——, 2001: Regieren im Zeitalter der Denationalisierung. In: Claus Leggewie/Richard Münch (Hrsg.), *Politik im 21. Jahrhundert*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 423–442.

Der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die vergleichende Policy-Forschung

Roland Czada

Ein Hauptproblem der vergleichenden Policy-Forschung liegt in der typologischen Konstruktion und empirischen Erfassung von politischen Systemeigenschaften, die sich auf Politikergebnisse auswirken. Die herkömmlichen Systemtypologien der vergleichenden Regierungslehre können diesen Anspruch kaum erfüllen. Das Konzept der Verhandlungsdemokratie als Gegentyp zur reinen Mehrheitsdemokratie scheint jedoch fruchtbare Perspektiven aufzutun. Der Begriff der »Verhandlungsdemokratie« beziehungsweise »Konsensdemokratie« (Lijphart 1999) bedeutet, auf eine kurze Formel gebracht, dass wesentliche politische Entscheidungen nicht mit Stimmenmehrheit, sondern auf dem Wege von Aushandlungsprozessen getroffen werden. Dahinter steht die realistische, in der normativen Demokratietheorie ebenso wie in der klassischen Regierungslehre oft vernachlässigte Vorstellung, dass Wähler- und Abstimmungsmehrheiten nur eine unter vielen verschiedenen Handlungsressourcen im politischen Prozess darstellen.

Tatsächlich umfasst das Konzept, so wie es neuerdings von Lijphart (1999) und Schmidt (2000) verwendet wird, auch Entscheidungen, die nicht direkt am runden Tisch verhandelt, sondern von einzelnen Akteuren im Wissen um die Existenz mächtiger »Gegenspieler« im politischen System getroffen werden. Wenn zum Beispiel eine Gesetzgebungsmehrheit das Einspruchspotenzial eines Verfassungsgerichtes antizipiert oder eine Gewerkschaft ihre Lohnforderungen an der Stabilitätspolitik einer autonomen Zentralbank ausrichtet, kann streng genommen nur von einer virtuellen Verhandlungssituation gesprochen werden. Das Konzept umfasst insofern die positive, in direkten Verhandlungen erzielte, als auch die negative, auf dem Wege wechselseitiger Kenntnisnahme und vorausschauender Berücksichtigung erreichte Koordination autonomer politischer Akteure (Mayntz/Scharpf 1975: 145–150; Scharpf 1993a). Das entscheidende Merkmal von Verhandlungsdemokratien liegt also allein in der Bedeutung politischer

Handlungsressourcen, die nicht aus Wahlen und Abstimmungen hervorgehen. Je mehr politische Akteure mit solchen gegenmajoritären Handlungsressourcen an der Politikentwicklung beteiligt sind, umso mehr kann ein politisches System als Verhandlungsdemokratie qualifiziert werden.

1 Zur Betriebsweise von Verhandlungsdemokratien

Nach Analysen von Lijphart (1999), Crepaz (1996) und Birchfield/Crepaz (1996) zeigen Verhandlungsdemokratien ein charakteristisches Leistungsprofil, das sie gegenüber Mehrheitsdemokratien in einigen Politikfeldern überlegen erscheinen lässt. Da Verhandlungsdemokratien schwerfälligere Entscheidungsstrukturen aufweisen und insofern eine geringere politische Problemlösungkapazität erwarten lassen, ist dies ein erklärungsbedürftiger Sachverhalt. Er steht nicht nur im Gegensatz zu einer jahrzehntelang gepflegten Erkenntnis, wonach ein Mehr an politischer Repräsentation die Stabilität und Effektivität des Regierens verringere. Er liegt auch quer zu der Vorstellung, dass Verhandlungszwänge mit der Möglichkeit der Nichteinigung politische Entscheidungen ganz verhindern beziehungsweise blockieren können; ein Gegenstand, der unter dem von Fritz W. Scharpf (1985, 1988a) geprägten Begriff der »Politikverflechtungsfalle« (»joint decision-making trap«) ausführlich diskutiert wurde. Es wäre vor diesem Hintergrund nicht nur empirisch, sondern auch theoretisch zu zeigen, warum eine wie immer geartete Institutionalisierung gegenmajoritärer Kräfte und daraus folgende Verhandlungszwänge die Stabilität und Effektivität des Regierens befördern sollten.

Zwischenzeitlich sind eine Reihe theoretischer und methodologischer Einwände erhoben worden, die eine Revision des Lijphartschen Konzepts nahe legen. So zeigt Anderson (2001), dass es lediglich sehr spezifische Einzelelemente verhandlungsdemokratischer Strukturen sind, die in einigen Ländern zu vorteilhaften Politikergebnissen führen. Die in Verhandlungsdemokratien zu beobachtende höhere Geldwertstabilität kann beispielsweise mit dem Grad der Zentralbankautonomie besser erklärt werden als mit einem umfassenden typologischen Konstrukt, in dem Zentralbankautonomie nur eines von mehreren verknüpften Merkmalen darstellt. Gleiches gilt für den Zusammenhang von Arbeitsmarktentwicklung und neokorporatistischer Verbändeeinbindung. Auch hier ist es nur ein Teilelement der Verhandlungsdemokratie, Neokorporatismus, das isoliert betrachtet mehr erklären kann

als der von Lijphart und anderen entwickelte abstraktere Systemtypus. Weiterhin zeigt die ländervergleichende Analyse, dass allein die Herausnahme der Schweiz aus dem in den meisten Studien verwendeten OECD-Ländersample die positive Korrelation von Verhandlungsdemokratie und Geldwertstabilität ins Gegenteil verkehrt. Ohne die Schweiz, deren Outlier-Qualität bekannt ist, zeigt sich, dass die Politikproduktion in Verhandlungsdemokratien keineswegs überlegene Ergebnisse zeitigt. Ingesamt kommt Anderson (2001: 442–443) zu dem Schluss, dass Inflationsraten und Arbeitslosenquoten umso höher ausfallen, je größer die konstitutionellen Verhandlungszwänge und der parteipolitische Konsensbedarf eines politischen Systems sind (Anderson 2001: 442–443).

Die Kontroverse um die Policy-Wirkungen der Verhandlungsdemokratie wäre vermutlich vermieden worden oder anders verlaufen, wenn Lijphart (1999) und Anderson (2001) die bereits 1987 erschienene Analyse der Auswirkungen von Korporatismus und Zentralbankautonomie auf die Geld- und Arbeitsmarktpolitik in Schweden, Österreich und Deutschland von Fritz W. Scharpf rezipiert hätten. Scharpf (1987) erklärt Inflationsraten und Beschäftigungsentwicklung aus der Interaktion der für diese Politiken maßgeblichen Akteure, deren institutionelle Handlungsspielräume in den untersuchten Ländern in charakteristischer Weise geprägt sind. Autonome Zentralbanken können durch Zinserhöhung und Geldmengenverknappung die gesellschaftlichen Verteilungsspielräume einengen und die Wirtschaftstätigkeit drosseln. Daraus folgt ihre Macht, gewerkschaftlichen Lohnforderungen mit dem Ziel der Geldwertstabilität entgegenzuwirken. Sie sind darin autonomer als eine gewählte Regierung, die von der wahlpolitischen Unterstützung der Arbeitnehmer abhängt. Es erscheint offenkundig, dass die Konstitution einer Zentralbank mehr mit Geldpolitik und die Struktur der Gewerkschaften mehr mit der Einkommensentwicklung zu tun haben als etwa die Existenz und politische Autonomie eines Verfassungsgerichtes oder eines politischen Zweikammersystems – obwohl alle diese Merkmale als gleich wichtige und maßgebliche Bestandteile in das typologische Konstrukt der Verhandlungs- beziehungsweise Konsensdemokratie eingehen (Lijphart 1999).

Weitere Einblicke in die Arbeitsweise von Verhandlungsdemokratien bieten neuere Studien, die im Vorfeld zu Staatsreformprojekten der Weltbank erstellt wurden. Im Umfeld des Projektes Good Governance und Dezentralisierung (Kaufmann/Lobatón o.J.) wurden eine Reihe ländervergleichender Analysen zur Aufgabendelegation an unabhängige Behörden unternommen. Die im Kontext der Politikberatung von osteuropäischen und afrikanischen Entwicklungsländern stehenden Arbeiten stießen unter anderem darauf, dass

die Geldpolitik einer unabhängigen Zentralbank nur dann erfolgreicher ist als die einer weisungsunterworfenen Behörde, wenn das politische System neben der Zentralbankautonomie weitere Formen der Interorgankontrolle (»checks and balances«) aufweist. Versuche der politischen Einmischung, zum Beispiel eines Finanzministers, in die Währungspolitik einer unabhängigen Zentralbank sind umso aussichtsreicher, je weniger im politischen System zusätzlich vorhandene »checks and balances« die Unabhängigkeit der Zentralbank auf Dauer schützen können (Keefer/Stasvage o.J.). Es gibt also offenbar einen für die Erklärung von Politikergebnissen bedeutsamen Zusammenhang zwischen politikfeldspezifischen Interaktionsstrukturen und Merkmalen des politischen Systems als Ganzem.

Weiterhin stellte sich heraus, dass dieser Konfigurationseffekt vom Maß der programmatischen Konkordanz im Parteiensystem beziehungsweise der parteipolitischen Polarisierung abhängt. Konstitutionelle Vetostrukturen wirken sich stärker auf Politikergebnisse aus, wenn die maßgeblichen politischen Kräfte polarisiert sind, das heißt, wenn im Parteienwettbewerb starke programmatische Unterschiede vorherrschen (ebd.). Damit eröffnet sich ein theoretischer Zugang, der die Beziehung zwischen konstitutionellen Merkmalen und politischen Kräftestrukturen in den Mittelpunkt rückt. Mit Kräftestrukturen sind hier allerdings nicht die Kräfteverhältnisse zwischen linken, zentristischen und rechten Parteien in der Regierung gemeint, sondern Strukturmerkmale des Parteiensystems und ihre Auswirkungen auf die Legitimationsressourcen einer Regierung, im einfachsten Fall das Ausmaß der wahlpolitischen Unterstützung einer Gesetzgebungsmehrheit.

Arbeitsweise und Problemlösungskapazität einer Verhandlungsdemokratie scheinen demnach durch drei Größen bestimmt zu sein:

1. die Interaktionsstruktur zwischen politikfeldspezifischen und insofern unmittelbar policy-relevanten Akteuren;
2. die Gesamtheit aller konstitutionellen Vetospieler in einem politischen System sowie
3. das Ausmaß der Wählerunterstützung einer Gesetzgebungsmehrheit beziehungsweise einer parlamentarischen Regierung.

Politikfeldspezifische institutionelle Interaktionen etwa zwischen Gewerkschaften und Zentralbanken oder in einem gesundheitspolitischen Policy-Netzwerk können als »games actors can play« (Scharpf 1997) verstanden werden. Es handelt sich um intersektoral und international variierende Verhandlungsmuster, die einen relativ stabilen Gleichgewichtszustand darstellen, in dem jeder beteiligte Akteur durch Änderung seiner Strategie einen

Verlust befürchten müsste (Nash-Gleichgewicht). Politikfeldspezifische Verhandlungsinstitutionen repräsentieren zugleich die Interaktionsgeschichte und die hergebrachten Problemlösungskonzepte, also das institutionelle Gedächtnis, von Politikfeldern. Die institutionell und interessenpolitisch verfestigten, von Regierungswechseln oft kaum berührten und nur schwer gestaltbaren Interaktionsmuster erzeugen einen Großteil des unmittelbaren politischen Handlungskonsenses. Sie bestimmen damit vornehmlich die *Output-Legitimation* (Scharpf 1970) der Politik.

Die *Vetostruktur eines gesamten politischen Systems*, wie sie etwa in der Aussage zum Ausdruck kommt, eine nationale Regierung sei mit einer bestimmen Anzahl von Vetospielern konfrontiert, kann demgegenüber lediglich als abstrakter Indikator für die *Handlungsbeschränkung*en der Regierung verstanden werden. Entsprechende Maße (Lijphart 1999; Schmidt 2000) sind zumeist nicht akteurtheoretisch fundiert, sondern beschreiben lediglich eine Struktureigenschaft von politischen Systemen. Die *legislativen Mehrheitsverhältnisse* sind eine weitere, die Handlungsfähigkeit einer Regierung bestimmende Größe. Beide – verhandlungsdemokratische Vetostrukturen und große legislative Mehrheiten – tragen zur *Input-Legitimation* eines politischen Systems bei. Eine stark ausgeprägte Verhandlungsdemokratie und legislative Supermehrheiten, wie sie zum Beispiel das politische System der Schweiz kennzeichnen, können einerseits als eine Addition von Legitimationsressourcen verstanden werden, andererseits als ein (subtraktives) Kompensationsverhältnis, bei dem Supermajoritäten die Handlungsbeschränkungen einer Vetostruktur ausgleichen.

Ich möchte nun auf diese Zusammenhänge näher eingehen und fragen, welche Folgerungen daraus für eine Theorie der Verhandlungsemokratie zu ziehen wären. Nach einem begriffsgeschichtlichen Exkurs zum Konzept der Verhandlungsdemokratie soll versucht werden, das abstrakte, mit einer Reihe sehr unterschiedlicher Elemente überfrachtete Konzept der Verhandlungsdemokratie auf seine wesentlichen Dimensionen zurückzuführen.

2 Eine kurze Begriffsgeschichte

In der Dissertation von Leonhard Neidhart »Plebiszit und pluralitäre Demokratie« aus dem Jahr 1970 findet sich in einer Kapitelüberschrift erstmals der Begriff »Verhandlungsdemokratie«. Darin beschreibt Neidhart, wie die Einführung direktdemokratischer Initiativrechte in der Schweiz zur frühzei-

tigen Einbindung all der politischen Kräfte in den politischen Entscheidungsprozess geführt hat, die auf dem Referendumsweg diesen Entscheidungsprozess konterkarieren konnten (Neidhart 1970: 287 ff., 294, 313). Die historische Studie zeigt beispielhaft, wie verfassungspolitisch bedingte Vetopositionen entstehen, in Blockaden und Immobilitätskrisen münden und schließlich, in Reaktion darauf, ein auf Verhandlungen beruhendes System legislativer Vorentscheidung hervorbringen. Am Ende dieser Entwicklung steht dann ein fest gefügtes konsensdemokratisches Arrangement der Machtteilung in der Exekutive, wie es das politische System der Schweiz seit mehr als einem halben Jahrhundert in einzigartiger Weise darstellt. Dieser Prozess ging einher mit einem Abbau politisch-ideologischer Distanzen im Parteiensystem, mit einer zunehmenden Organisation gesellschaftlicher Interessen, deren Vernetzung mit der politischen Administration und ihrer gleichzeitigen Ermächtigung zu sektoraler Selbstregulierung. Die Betriebsweise eines solchen von Machtteilung, Kompromiss und Einvernehmen gekennzeichneten politischen Systems beruht auf Verhandlungen zwischen gewählten Organisationseliten. Insofern erscheint der 1970 von Neidhart eingeführte Begriff der »Verhandlungsdemokratie« treffend.

Sechs Jahre später, 1976, taucht der Begriff in einer politikwissenschaftlichen Veröffentlichung erneut auf. Gerhard Lehmbruch verwendete ihn zur Charakterisierung der Verhandlungszwänge zwischen Bundestag und Bundesrat in Deutschland, also der konstitutionellen Einigungszwänge zwischen der parlamentarischen Mehrheitsregierung im Bund und der Vertretung der Landesregierungen bei der Verabschiedung zustimmungspflichtiger Bundesgesetze. Lehmbruch bezeichnete die Verhandlungsdemokratie als einen politischen Systemtypus, in dem »Parteienwettbewerb und Mehrheitsprinzip an Bedeutung zurücktreten gegenüber der Entscheidungsfindung durch ›bargaining‹« (Lehmbruch 1976: 14 ff.).

Diese allgemeine Definition umfasst jede auf Dauer angelegte politische Konfliktregelung durch Aushandeln. Sie umfasst auch Phänomene, wie sie unter den Begriffen »Proporzdemokratie«, »Konkordanzdemokratie« oder »consociational democracy« bereits in den sechziger Jahren diskutiert wurden.[1] Gemeint sind Institutionen politischer Machtteilung, wie sie vor allem

1 Mit dem Begriff »consociational democracy« meint Lijphart ein politisches Systemmodell, das konstitutionell gesicherte Autonomiesphären für einzelne (ethnische) Gesellschaftssegmente, formale Minderheitenrechte im Gesetzgebungsprozess und ein System proportionaler (ethnischer) Repräsentation in einer zweiten Kammer zum Zweck der Befriedung tief gehender gesellschaftlicher (ethnischer) Segmentierung und Konfliktanfälligkeit vorsieht (Lijphart 1989). Wegen seiner normativen Ausrichtung ist der Begriff

in einigen kleineren europäischen Ländern vorkamen und vorkommen. Sie entstanden unter spezifischen historischen Bedingungen bevorzugt dort, wo Gesellschaften kulturell, konfessionell, ethnisch, sprachlich, ideologisch oder sozial-ökonomisch so tief gespalten sind, dass die Stimmabgabe bei Wahlen immer gleiche strukturelle Mehrheitsverhältnisse erzeugt. Das Mehrheitsprinzip führt hier leicht entweder zu Problemen der Mehrheitsbildung, wenn jedes der gesellschaftlichen Segmente weniger als die Hälfte der Wahlbevölkerung repräsentiert, oder zu einer »Tyrannei der Mehrheit«, wenn ein großes gesellschaftliches Segment auf Dauer die Regierung stellt. Beide Szenarien bergen die Gefahr der politischen Desintegration bis hin zum Bürgerkrieg, wie sich im Libanon, in Nordirland und in anderen kulturell segmentierten Gesellschaften, so jüngst vor allem in Zentralafrika – Zaire/Kongo, Ruanda, Burundi – gezeigt hat. Der Ausweg, den die Schweiz, die Niederlande, Österreich und zuletzt, mit noch unsicherem Ausgang, Südafrika (in seiner ersten Transformationsphase von 1990 bis 1995) und Nordirland (im so genannten Karfreitagsabkommen vom 10. April 1998) gefunden haben, besteht in einem politischen System, in dem die Organisationseliten der jeweiligen Bevölkerungsgruppen Konflikte auf dem Kompromissweg durch Aushandeln und unter Verzicht auf reine Mehrheitsentscheidungen beilegen.

Gegen Ende der siebziger Jahre wurde die neokorporatistische Konfliktregelung ebenfalls dem verhandlungsdemokratischen Typus zugeordnet. Hier sind es vor allem »tripartistische« Verhandlungssysteme zwischen Staat, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden, die wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen untereinander aushandeln. Der Konflikt, der in diesem Fall zu lösen ist, folgt daraus, dass die autonomen Produzentenverbände in Tarifverhandlungen »unumgehbare Daten« (Böckenförde 1976: 462) setzen, die das staatliche wirtschafts- und sozialpolitische Handeln behindern oder konterkarieren können.

Die kurze Begriffsgeschichte verweist auf die wichtigsten Ausprägungen der Verhandlungsdemokratie: *parteipolitische Konkordanz, föderale Politikverflechtung* und *neokorporatistische Verbändebeteiligung*. Seit geraumer Zeit finden sich vor allem in der vergleichenden Policy-Forschung Versuche, diese Dimensionen in einer einzigen quantitativen Indexgröße zusammenzufassen. Dies geschieht einmal durch die Konstruktion eines neuen

---

zwischenzeitlich stark umstritten. Kritisiert wird insbesondere seine antipluralistische Tendenz zur Bestätigung und Verfestigung gesellschaftlicher Segmentierung (vgl. Horowitz 1991, 1999).

politischen Systemtypus, den vor allem Lijphart (1999: 9–31) in Kontrast zum mehrheitsdemokratischen »Westminster Modell der Demokratie« entwickelt und als »Konsensus-Modell der Demokratie« bezeichnet hat. Ähnliche Versuche finden sich in Lehmbruchs (1967, 1976, 1996) Arbeiten, wo er Begriffe wie Proporzdemokratie, Konkordanzdemokratie, Korporatismus und Verhandlungsdemokratie zur Konstruktion von politischen Systemtypen heranzieht, die von der klassischen Mehrheitsdemokratie des Westminster-Typs abweichen.

Einen alternativen Weg, das Ausmaß von Verhandlungsdemokratie in einem politischen System zu messen, geht Manfred G. Schmidt (2000: 351 ff.) mit der Konstruktion seines »Index der Vetospieler«. Er basiert auf der Addition von mit 1 und 0 kodierten politischen Systemmerkmalen, die geläufig als gegenmajoritäre »institutionelle Barrieren der zentralstaatlichen Exekutive« (Schmidt 2000: 352) gelten und für die verlässliche Daten vorhanden sind:

1. Konkordanzdemokratie,
2. Föderalismus,
3. Zentralbankautonomie,
4. richterliche Kontrolle des Gesetzgebers,
5. EU-Mitgliedschaft,
6. konstitutioneller Minderheitenschutz,
7. legislatives Zweikammersystem,
8. Koalitionsregierung,
9. Selbstverwaltung in der Sozialpolitik,
10. direktdemokratisches Gesetzesreferendum.

Entfernt man die Variablen Konkordanzdemokratie und Koalitionsregierung, die nicht zur Legalordnung eines politischen Systems gehören, kann der so modifizierte Schmidt-Index als eine Messgröße für konstitutionelle Vetos beziehungsweise das Ausmaß konstitutioneller Interorgankontrolle gelten, da die betreffenden institutionellen Merkmale den autonomen Entscheidungsspielraum einer Mehrheitsregierung begrenzen. Je mehr solche Merkmale ein politisches System aufweist, desto weniger entspricht seine Regierung dem britischen Westminster-Ideal eines Alleinentscheiders, wie es »Her Majesty's Government« seit Jahrhunderten darstellt.

Nun stellt sich allerdings auch hier die Frage, warum zahlreiche für sich allein genommen schon recht aussagekräftige Systemmerkmale zu einem einzigen typologischen Konstrukt verknüpft werden sollten. Es bedeutet schließlich einen enormen Informationsverlust, wenn zum Beispiel in Man-

fred Schmidts Index ein Land vier Punkte erhielte, statt dass über es gesagt wird: es hat ein legislatives Zweikammersystem, wird meist von Parteienkoalitionen regiert, ist Mitglied der EU und verfügt über ein teilautonomes System der sozialen Sicherung. Tatsächlich stehen diese Merkmale ja für ganz unterschiedliche Aspekte politischer Machtteilung. Wenn wir sie zum Beispiel in konstitutionelle (Bikameralismus, Gesetzesreferendum, Zentralbankautonomie), parteipolitische (Koalitionsregierung, Konkordanz), mehrebenenbezogene (EU-Mitgliedschaft) und korporatistische (Selbstverwaltung der Sozialversicherung) Aspekte unterteilen, wird offenkundig, dass die Zahl der Vetospieler sehr verschiedene politiktheoretische Konzepte auf ihrem kleinsten gemeinsamen Nenner zusammenfasst.

Das Problem besteht darin, dass einzelne Elemente des Index sich gegensätzlich auf bestimmte Politikergebnisse auswirken. So wirkt Korporatismus zu Gunsten höherer Sozialausgaben, direktdemokratische Verfassungselemente dagegen bremsen die Sozialausgabenentwicklung (Wagschal/Obinger 1999). Trotz dieser Einwände kann die Zahl der Vetospieler als ein grobes Maß für die Höhe der Konsenshürde oder den allgemeinen politischen Koordinationsaufwand in einem politischen System betrachtet werden. Obwohl diese Hürde nicht für alle Entscheidungen gleich hoch ist, kann man doch annehmen, dass gewisse Entscheidungen von weitreichender Auswirkung, insbesondere solche mit Verteilungswirkung, nicht ohne den Konsens aller Veto-Spieler erreichbar sind. Wir hätten dann immerhin ein Maß für die allgemeine Handlungsautonomie einer nationalen Regierung, wobei auf Grund von Interaktionseffekten jede zusätzliche Vetospielerposition eine überproportionale Handlungsrestriktion verursacht.

Die Zahl der Vetospieler sagt indes wenig darüber aus, welche Mechanismen ein politisches System ausgebildet hat, um potenzielle Blockadewirkungen zu schwächen oder gänzlich auszuschalten. Das Schweizer Beispiel zeigt deutlich die institutionelle Akteurvernetzung, die sich in Gegenreaktion zur Differenzierung des Entscheidungssystems herausbildet. Das Wechselspiel von Differenzierung und Integration, Subsystembildung und Interpenetration der Subsysteme wird in den Beiträgen von Lijphart (1999) und Crepaz (1996) und vor allem von Lehmbruch (1976, 1991, 1996) stärker berücksichtigt als im Vetospieleransatz (Tsebelis 1999). Gleichwohl sucht auch Lijphart nach einem Gesamtmaß der Konsensusdemokratie, in das er wie Schmidt (2000) zahlreiche Merkmale hineinpackt. Bei Lijphart sind es:

1. Typus des Parteiensystems (Zwei- vs. Mehrparteiensystem),
2. Regierungskoalitionen,

3. die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative,
4. Wahlsysteme (Mehrheits- vs. Verhältniswahlrecht),
5. Interessenvermittlung (Pluralismus vs. Korporatismus),
6. Mehrebenendifferenzierung (föderal/unitarisch, zentralistisch/dezentral),
7. Bikameralismus,
8. Verfassungsgericht,
9. Zentralbankautonomie.

Lijpharts Maß der Konsensdemokratie repräsentiert eine weit buntere Mischung unterschiedlicher Teilelemente als Schmidts Vetospieler-Index[2], und man fragt sich bei ihm noch mehr, warum der Informationsreichtum eines jeden Einzelelements seines typologischen Konstruktes letztlich in einer einzigen Kennziffer aufgehen sollte. Eine politiktheoretische Fundierung erscheint schwierig, vor allem weil unterschiedliche Verhandlungsarenen (Parteiensystem, Verbändesystem, Staat) und Arten des Zusammenwirkens institutioneller Merkmale enthalten sind. Allein das von Scharpf (1987) analysierte Wechselspiel von Korporatismus und Zentralbankautonomie und dessen Auswirkungen auf die Entwicklung der Löhne und Inflationsraten macht deutlich, dass sich die Wirkung politischer Vetospieler auf die Ergebnisse der Politik nicht einfach additiv entfaltet. Um mehr über sie zu erfahren, müssten wir zunächst fragen, wie einzelne Vetospieler institutionell aufeinander bezogen sind und wie sie im Konfliktfall miteinander interagieren. Dazu wäre eine Matrix aufzustellen, in der zunächst die Beziehungsmuster zwischen jeweils zwei Vetospieler-Institutionen erfasst werden. Zweifellos gibt es solche Beziehungsmuster, zum Beispiel zwischen Korporatismus und Zentralbankautonomie, Bikameralismus und Verfassungsgerichtsbarkeit, Mehrheitswahlrecht und Koalitionsregierung usw. Ebenso wird eine solche Matrix leere Zellen aufweisen, Schnittstellen zwischen Vetospielern, die zwar theoretisch möglich wären, in der Realität aber nicht auftreten.

Ein alternativer Weg zur völligen Dekomposition des Konzepts von Lijphart besteht darin, auf drei Kernelemente der Verhandlungsdemokratie zurückzugreifen, die – so die These – charakteristische Interaktionslogiken und Betriebsprinzipien aufweisen: Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung (Czada 2000). Diese drei Ausprägungen der Verhandlungsdemo-

2 Anders als in Lijpharts Konzept der Verhandlungsdemokratie ist die Dimension Korporatismus-Pluralismus in Manfred Schmidts Index der Vetospieler nicht enthalten. Stattdessen finden sich hier die Selbstverwaltung der sozialen Sicherungssysteme und das Gesetzesreferendum als eigenständige gegenmajoritäre Institutionen.

kratie finden sich auf einer mittleren Stufe der Abstraktionsleiter – unterhalb hochabstrakter Systemtypologien wie Verhandlungs- und Mehrheitsdemokratie und oberhalb direkt beobachtbarer politischer Systemmerkmale wie Föderalismus, Bikameralismus und Zentralbankautonomie. Im folgenden Abschnitt soll untersucht werden, worin sich die Wirkungsweisen korporatistischer, konkordanzdemokratischer und politikverflochtener, das heißt von konstitutionellen Vetos geprägter Teilbereiche der Politik unterscheiden.

3 Drei Gesichter der Verhandlungsdemokratie

Verhandlungsdemokratische Arrangements finden sich in unterschiedlichen politischen Arenen. Sie reichqen von der Parteienkonkordanz beziehungsweise Machtteilung in der Exekutive (Koalitionsregierungen) über Konzertierungsgremien an der Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft (Korporatismus) bis zu Formen des »divided government«: der Interorgankontrolle zwischen Staatsorganen in Form von komplizierten Einspruchsrechten und Abstimmungserfordernissen im Bereich der Gesetzgebung (föderative Gewaltenteilung, Bikameralismus), der juristischen Normenkontrolle (Verfassungsgerichtsbarkeit) und der Delegation von Aufgaben an autonome Behörden (Zentralbankautonomie). In jeder dieser Arenen verhandeln unterschiedliche Akteure miteinander: Parteien und Parteienregierungen, Gewerkschaften, Unternehmerverbände oder Legislativ- und Regierungsorgane.

Auch die Ursachen und Funktionen verhandlungsdemokratischer Arrangements unterscheiden sich, je nachdem, welche Akteure in welchen Arenen beteiligt sind. Während parteipolitische Konkordanzpraktiken, gemessen an übergroßen Regierungskoalitionen, vor allem in Ländern vorkommen, wo fest gefügte gesellschaftliche Konfliktlinien das Wahlverhalten prägen und auf diese Weise die Gefahr struktureller Mehrheiten heraufbeschwören, finden sich korporatistische Arrangements bevorzugt dort, wo starke Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände die Wirtschaftspolitik einer Regierung empfindlich stören können. Übergroße Koalitionen in Konkordanzdemokratien stehen stets im Schatten der Mehrheitsentscheidung durch Wahlen und durch Abstimmungen im Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung. Korporatistische Bündnisse stehen zudem im Schatten der Hierarchie des Staates, der – wenn eine nationale Mehrheitsregierung über die entsprechende Handlungsfähigkeit in der Form von Stimmen und administrativen Res-

sourcen verfügt – auch gegen die Interessen der organisierten Gruppen handeln könnte.

Parteienkonkordanz und Korporatismus konstituieren Verhandlungssysteme, die im Fall der Nichteinigung prinzipiell durch alternative Entscheidungsverfahren ersetzt werden können. Die Prinzipien der Wettbewerbsdemokratie und des Verfassungsstaates bilden eine Rückfallposition für den Fall, dass die genannten, eher informellen Arrangements der Machtteilung scheitern sollten. Zudem verstärken die Schatten des Mehrheitsprinzipes und der Hierarchie den Konsensdruck in Parteikoalitionen und korporatistischen Bündnissen. Mehr noch: Die Einbindung von Verbänden in die Politikentwicklung geht häufig auf Initiativen von Regierung und Verwaltung zurück, die auf dem Wege der Konsultation, Kooptation und Delegation gesellschaftlichen Konsens mobilisieren oder sogar Brückenköpfe in der Gesellschaft schaffen, die den Prozess der Politikentwicklung und -implementation erleichtern sollen (Czada 1991). Es erscheint daher zweifelhaft, ob hier überhaupt Vetostrukturen im Sinne eines »divided government« (Tsebelis 1999) vorliegen. Parteienkonkordanz und Korporatismus sind zudem – von Ausnahmen wie der Schweiz abgesehen – zeitlich höchst instabile, prekäre Arrangements der Konsensmobilisierung (Czada 1995). Etwas anders sieht es im Fall konstitutioneller Vetostrukturen aus. Die Akteure sind hier nicht Parteien oder Verbände, sondern Staatsorgane. Die konstitutionelle Gewaltenteilung, etwa zwischen Bundestag und Bundesrat, führt im Fall der Nichteinigung zur Nichtentscheidung beziehungsweise zum Erhalt des Status quo (vgl. die Übersicht in Tabelle 1) – ein Sachverhalt, den Fritz Scharpf (1985, 1988b) als »Politikverflechtungsfalle« ausführlich behandelt hat.

Die Besonderheit der Politikverflechtung liegt in ihrer staatsrechtlichen Qualität. Ihr Kennzeichen sind Kompetenzüberlappung und ein Potenzial für Verfassungskonflikte. Fallbeispiele sind die EU-Einbindung eines Landes, Strukturen des Verbundföderalismus, autonome Verfassungsgerichtsbarkeit und Zentralbankautonomie sowie generell jede Art funktionaler Jurisdiktionen, die zum Territorialitätsprinzip des staatlichen Gewaltmonopols in Konflikt treten. In dem Maß, in dem solche Konstruktionen zunehmen, steigt auch die Bedeutung der »Jurisprudenz konstitutioneller Konflikte« (Kumm 2001). Die Annahme, dass die Ausübung konstitutioneller Vetos stets zum Erhalt des Status quo führt, wird fragwürdig, wenn Gerichte in Organstreitigkeiten das letzte Wort haben und ihre Urteile mit eigenen juristischen Kriterien legitimieren können. Die Existenz oder Entwicklung einer Common-law-Tradition, eine »moralische Lesart konstitutioneller Konflikte« und die Durchsetzung eines »principled pragmatism« (Kumm 2001:

Tabelle 1 Dimensionen der Verhandlungsdemokratie

	Arena/ Verhandlungsort	**Akteure**	**Entstehungsbedingung**	**Funktion**	**Default option**
Konkordanz	Exekutive	Parteien	gesellschaftliche Segmentierung	verhindert strukturelle Mehrheiten	Mehrheitsentscheidung *Schatten des Mehrheitsprinzips*
Korporatismus	Konzertierungsgremien	Regierung und Verbände	verbandliche Störpotenziale	löst Kollektivgut-Probleme	rein staatliche Politikentwicklung *Schatten der Hierarchie*
Politikverflechtung *(constitutional veto)*	Legislative	Legislativorgane Staatsorgane	konstitutionelle Vetostrukturen, funktionale Juristdiktionen	Interorgankontrolle konstitutionelle Gewaltenteilung, Besitzstandswahrung	Nichteinigung bzw. Statusquo-Erhalt *Politikverflechtungsfalle*

29), wie sie sich in der Europäischen Union herausbilden, könnten eines Tages die »default option« im Falle von konstitutionell verursachten Politikblockaden so ändern, dass der Letztentscheid durch Gerichte einen höheren Stellenwert erhält. Dies verweist auf eine weitere wichtige Differenz: Konflikte in Parteienkoalitionen und korporatistische Bündnisse sind im Unterschied zu Verfassungskonflikten nicht justiziabel.

Das Veto eines konstitutionellen Organs kann im Unterschied zu einer Parteienkoalition oder einem korporatistischen Bündnis nicht mit der Drohung oder Ausübung einer Abwanderungs-Option verbunden werden. Ein Verfassungsgericht betreibt nicht die Auflösung eines Staates, wenn es eine parlamentarische Mehrheitsentscheidung aufhebt. Der Bundesrat verändert nicht seine Position in einem Verhandlungsnetzwerk, wenn eine Ländermehrheit Blockadepolitik betreibt. In konkordanzdemokratischen und korporatistischen Arrangements gewinnt dagegen eine Partei oder ein Verband seine spezifische Verhandlungsposition aus der Möglichkeit, ein Policy-

Netzwerk zu verlassen und damit dem politischen Prozess neue Spielregeln aufzuzwingen.

Während umfassende Parteienkoalitionen und ein breiter Konsens der Produzentenverbände zur Aufhebung innerstaatlicher Blockaden beitragen, können nachlassende Koalitionstreue oder eine schwindende neokorporatistische Konsensbasis nicht in ähnlicher Weise durch innerstaatliche Verhandlungen substituiert werden. Im Gegenteil: Verhandlungszwänge in einem konstitutionell fragmentierten Staat können die neokorporatistische Konsensmobilisierung behindern oder sogar die politische Einbindung der Verbände ganz vereiteln. Korporatismus gedeiht aller Erfahrung nach am ehesten in unitarischen Staaten mit ideologisch gering polarisierten Parteiensystemen.

Die erheblichen Unterschiede der Funktionsweisen von parteipolitischer Konkordanz, Verbändekorporatismus und Politikverflechtung sprechen gegen ihre additive Verknüpfung zu übergreifenden Konstrukten der Verhandlungsdemokratie oder einer politischen Vetostruktur. Ein solcher Versuch führt bestenfalls zu faktenbasierten empirisch-analytischen Konstrukten und Messkonzepten, keinesfalls aber zu Idealtypen. Wissenschaftliche Idealtypen sind bekanntlich theoretisch konsistente Gedankengebilde, die um begriffliche Reinheit, nicht aber um empirische Repräsentation bemüht sind. Diesem Anspruch können die empirisch-analytischen Konstrukte der Konsens- oder Verhandlungsdemokratie von Lijphart (1998) oder Schmidt (2000) nicht gerecht werden. Bei ihnen handelt es sich vielmehr um induktive Generalisierungen oder um operationale Konstrukte, die im Sinne des Hempel-Oppenheim-Popper-Schemas vornehmlich der Ordnung und (quantitativen) Erfassung der Wirklichkeit dienen sollen. Als solche erscheinen sie zur Beschreibung politischer Systeme und zur Erklärung bestimmter Policy-Wirkungen durchaus geeignet. Insbesondere der Vetospieler-Index bietet, wie weiter unten zu zeigen sein wird, ein nachvollziehbares Maß, das zumindest annäherungsweise die in einem politischen System enthaltenen institutionellen Restriktionen des Regierens aufzeigt.

Geht es jedoch um die idealtypische, theoretisch konsistente Erfassung des Konzepts der Verhandlungsdemokratie so müssen Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung als je eigenständige Idealtypen beschrieben werden. Entsprechende Ansätze finden sich in der Literatur zu jeder dieser politischen Interaktionsstrukturen. So entwirft Lehmbruch (1967) die auf Machtteilung in der Exekutive basierende »Proporzdemokratie« als eigenständigen politischen Systemtypus in Unterscheidung zur Mehrheitsherrschaft des britischen Westminster-Typs. Die korporatistische Verbändeeinbindung kann demgegenüber schwerlich als idealtypisches Gegenmodell

zur Westminster-Demokratie bezeichnet werden. Schmitter (1974) entwickelt sein Korporatismuskonzept als reinen, in der Wirklichkeit so nicht vorkommenden Idealtypus und theoretisches Gegenmodell zum Gruppenpluralismus. Scharpf (1985, 1988a) und Tsebelis (1999, 2002) schildern das politische Blockadepotenzial und die Betriebsweise konstitutioneller Vetostrukturen ebenfalls in modellhaft zugespitzter Weise.

Noch gibt es nur wenige Untersuchungen zur Interaktionsdynamik zwischen den drei Typen der Verhandlungsdemokratie. Wie steht es zum Beispiel um korporatistische Verhandlungssysteme, wenn eine nationale Regierung auf Grund konstitutioneller Vetos nicht im Stande ist, sich in relativer Autonomie über gesellschaftliche Gruppeninteressen hinwegzusetzen? In diesem Fall ist die Regierung zwei Konsenshürden ausgesetzt: einmal in Gestalt eines oder mehrerer Verfassungsorgane mit Vetokompetenz, zum anderen in Gestalt mächtiger gesellschaftlicher Produzentengruppen. Handelt es sich außerdem noch um eine Koalitionsregierung, so ergäbe sich mit der Notwendigkeit von Koalitionsvereinbarungen eine weitere mögliche Konsenshürde.

Bei näherem Hinsehen zeigen sich charakteristische Interaktionseffekte zwischen den drei Typen der Verhandlungsdemokratie. In der politikwissenschaftlichen Literatur hat bislang nur eine dieser Konstellationen breite Beachtung gefunden. Es ist die Konstellation, in der konstitutionelle Vetos mit der Logik des Parteienwettbewerbs in Konflikt geraten. Gerhard Lehmbruch (1976) beschreibt eine Situation, in der Regierungsentscheidungen vom Einvernehmen zwischen Verfassungsorganen mit unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheit abhängen. In einem konkordanzdemokratischen System wäre das ein nachrangiges Problem, da ja idealerweise alle wichtigen Parteien in der Exekutive vertreten sind. Eine Blockade der Politikentwicklung droht vor allem dann, wenn unterschiedliche Entscheidungsregeln und Kräfteverhältnisse in der exekutiven und parteipolitischen Arena vorherrschen. Dies ist ein Zusammenhang, dessen innere Logik über den hier angesprochenen Anwendungsfall hinausweist. Er sollte sich daher auf andere Konstellationen im Dreieck zwischen Parteienkonkordanz, Korporatismus und konstitutioneller Politikverflechtung übertragen lassen.

Während die Wechselbeziehung zwischen Parteienwettbewerb und konstitutionellen Vetokonstellationen gut dokumentiert und politiktheoretisch erforscht wurde, fand die Beziehung zwischen Korporatismus und konstitutionellen Vetostrukturen in der Politikwissenschaft kaum Beachtung. Generell lässt sich sagen, dass sich Korporatismus und föderale Politikverflechtung in der Tendenz wechselseitig ausschließen, weil Korporatismus eine

handlungsfähige Regierung erfordert, wie sie gerade ein politikverflochtenes Regierungssystem in der Regel nicht hervorbringt – vor allem dann, wenn konstitutionelle Vetospieler konkurrierende, nicht in Regierungskoalitionen eingebundene Parteien repräsentieren. Die bekanntesten Fälle sind die Konstellation Bundestag und Bundesrat in Deutschland, die Frontstellung von Kongress und Präsident in den USA und die »cohabitation« von parlamentarischer Regierungsmehrheit und Präsident in Frankreich. Deutschland ist von den drei genannten Ländern das einzige, das neben ausgeprägter konstitutioneller Machtteilung auch eine Tradition neo-korporatischer Interessenvermittlung zwischen Staat und Verbänden aufweist. Im skandinavischen und niederländischen Korporatismus haben wir es demgegenüber mit einem unitarischer Staat zu tun, der viel leichter als autoritativer Konfliktmanager und Garant interessenpolitischer Tauschgeschäfte auftreten kann als die deutsche Bundesregierung.

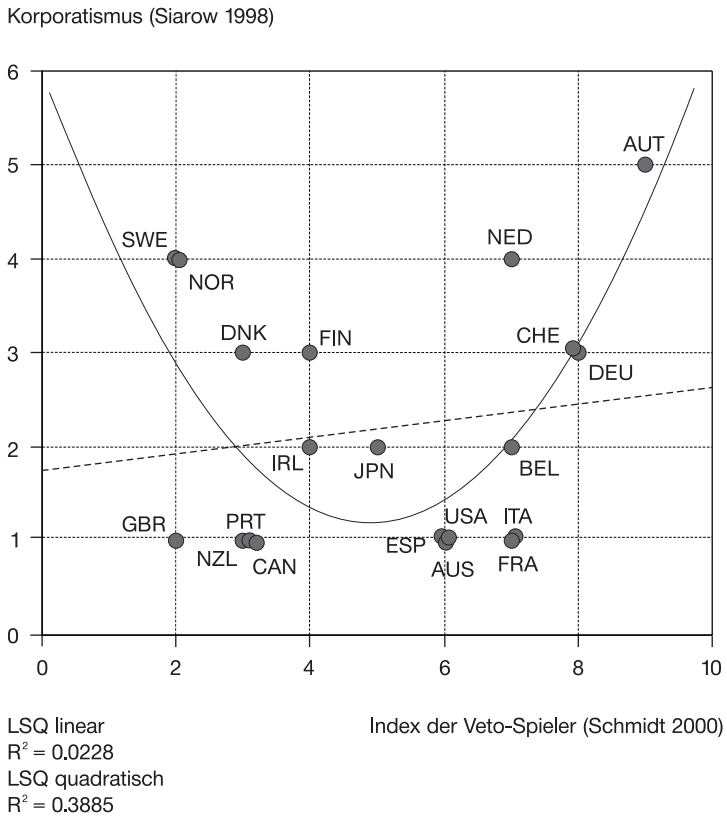
Schaubild 1 verdeutlicht, dass es zwei Typen des Korporatismus gibt, einen skandinavischen und einen westmitteleuropäischen.[3] Die Differenz zwischen diesen beiden Subtypen ist wiederholt diskutiert worden, und zwar stets hauptsächlich mit Blick auf unterschiedliche Machtrelationen zwischen Kapital und Arbeit (Esping-Andersen/Korpi 1984; Esping-Andersen 1986). Schaubild 1 deutet aber darauf hin, dass der entscheidende Unterschied zwischen den skandinavischen und westmitteleuropäischen Wohlfahrtsstaaten weniger in spezifischen politischen Kräfteverhältnissen zu suchen ist als in der Struktur des Staates.

Warum kennt die Wohlfahrtsstaatsforschung keinen eigenen Typus eines »korporatistischen Wohfahrtsstaates«, zumal ländervergleichende Analysen zeigen, dass die sozialpolitischen Gesamtausgaben eines Landes durch die Stärke und politische Einbindung der Gewerkschaften durchaus beeinflusst werden? Der Zuammenhang zwischen Neo-Korporatismus und redistributiver Politik stand im Mittelpunkt der in den achtziger Jahren breit diskutierten und *grosso modo* bestätigten »neo-korporatistischen Tauschhypothese«, wonach die einkommenspolitische Kooperation der Gewerkschaften mit sozialpolitischen Zugeständnissen »erkauft« wird.

---

3 Schmidts (2000: 353) Index der Vetospieler erfasst korporatistische Arrangements ausdrücklich nicht. Es ist daher methodisch unbedenklich, eine Beziehung zwischen dem Vetospielerindex und Korporatismus herzustellen. Die Korporatismusskala von Siarow (1998) gilt als eine der zuverlässigsten neueren Datengrundlage zur vergleichenden Korporatismusforschung. Durch die ordinale Skalierung auf der Basis von sechs Intensitätsstufen ist sie zur gemeinsamen Verwendung mit dem zehnstufigen Vetospielerindex besonders geeignet.

Schaubild 1 Korporatismus und Vetospieler-Index



Der Grund, weshalb die Wohlfahrtsstaatsforschung keinen korporatistischen Typus wohlfahrtsstaatlicher Politik kennt, liegt darin, dass die strukturellen und programmatischen Unterschiede zwischen den nordischen und westmitteleuropäischen Ausprägungen von Wohlfahrtsstaat und Korporatismus zu groß sind. Zwar ist in beiden Subgruppen der Wohlfahrtsstaat insgesamt besonders weit entwickelt (Schmidt 1984). Bei näherer Betrachtung zeigen sich jedoch beträchtliche Differenzen auf der Finanzierungs- und Ausgabenseite ebenso wie in der generellen sozialpolitischen Programmatik der nor-

dischen und mitteleuropäischen Wohlfahrtsstaaten, die es verbieten, von einem einheitlichen korporatistischen Wohlfahrtsstaatstypus zu sprechen. Es liegt nahe, insbesondere die arbeitsmarktpolitischen Differenzen (Ausmaß aktiver Arbeitsmarktpolitik, Frauenerwerbsquote) ebenso auf institutionelle Besonderheiten wie auf sozialdemokratische Dominanz zurückzuführen.

4 Verhandlungsdemokratie und Sozialpolitik

Im folgenden Abschnitt soll der Zusammenhang von Verhandlungsdemokratie und Sozialpolitik ausführlicher diskutiert werden. Es wurde bereits erwähnt, dass Verhandlungssysteme politikfeldspezifische Merkmale aufweisen. Während zum Beispiel die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern in der deutschen Hochschulpolitik eine Rolle spielt, ist die Zentralbankautonomie für die Bildungspolitik unerheblich. Umgekehrt ist in der Geldpolitik die Zentralbankautonomie von weit größerer Bedeutung als die Frontstellung zwischen Bundestag und Bundesrat. Die Sozialpolitik dagegen ist ein Feld, auf dem alle in der Literatur genannten gegenmajoritären Kräfte eine mehr oder weniger starke Interessenposition einnehmen. In der redistributiven Wohlfahrtsstaatspolitik entfaltet sich das Wechselspiel zwischen Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung auf exemplarische Weise. Es ist daher kein Zufall, wenn Forschungsbeiträge zur Verhandlungsdemokratie und generell zu verhandelten politischen Problemlösungen immer wieder auf die Sozialpolitik als Anwendungsfeld zurückgreifen (Wiesenthal 1981; Schmidt 1982; Scharpf 2000; Lehmbruch 2000), obwohl in vielen anderen Politikfeldern, etwa der technischen Normung (Voelzkow 1996), das Mehrheitsprinzip ebenfalls sehr deutlich gegenüber anderen Entscheidungsprinzipien zurücktritt. Aus einer theoretischen Perspektive spielt hier der Zusammenhang von Umverteilung und Verhandlungszwang eine besondere Rolle. Einerseits ist Umverteilung durch Verhandlungen höchst voraussetzungsvoll, wenn nicht gar unmöglich – zumindest, solange wechselseitige Interessenbefriedigung und nicht argumentatives Überzeugen das zentrale Prinzip von Verhandlungen darstellt. Andererseits finden sich in der Sozial- und Wirtschaftspolitik die prominentesten Beispiele für Bündnisse und Verhandlungslösungen, gerade wenn es um umverteilungswirksame Entscheidungen geht.

Es erscheint merkwürdig, dass Politikwissenschaftler, insbesondere, wenn sie spieltheoretisch argumentieren, stets auf die Unmöglichkeit freiwilliger

Umverteilung durch Verhandlungen hinweisen, während in der praktischen Politik Verhandlungslösungen stets umso mehr gesucht werden, je eher Verteilungsfragen und Verteilungskonflikte vorherrschen. Dies hat offenbar damit zu tun, dass Verteilungsentscheidungen einen besonders hohen Legitimationsbedarf erzeugen, der insbesondere in Pattsituationen, etwa bei knappen parlamentarischen Mehrheiten oder bei jeglicher Form der Waffengleichheit, kaum befriedigt wird. Dies gilt selbst dann, wenn man den Blick auf die historische Herausbildung von Verhandlungsinstitutionen richtet. Der schwedische Korporatismus entstand aus tief gehenden industriellen Konflikten, die noch Ende der zwanziger Jahre bürgerkriegsähnliche Konfrontationen hervorriefen. Die Herausbildung paritätischer, auf Kompromisslösungen programmierter Verhandlungssysteme geschah vor einem Erfahrungshintergrund, der von destruktiven Pattsituationen gekennzeichnet war. Solche Konstellationen lassen sich in Österreich, den Niederlanden und Belgien ausmachen. Mehr noch: Das historische Lernen aus Konfrontationskatastrophen scheint die Bereitschaft zu Verhandlungslösungen generell zu fördern.

Lehmbruch (1996) hat auf eine entwicklungsgeschichtliche Besonderheit der westmitteleuropäischen Demokratien hingewiesen, welche die Entstehung und Ausbreitung der Paritätsidee in der Sozialpolitik und in den industriellen Beziehungen erklären kann. Im Verlauf der Staatenbildung sind hier Institutionen geteilter Souveränität und des Aushandelns wichtiger politischer Entscheidungen entstanden, die auf die Verfassung das alten Reiches und die Befriedung der Glaubenskämpfe im 17. Jahrhundert zurückgehen. Dies hatte nicht nur Folgen für die Verfassungsentwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts, sondern insbesondere auch für die spätere sozialpolitische Entwicklung. Das auf die westfälischen Friedensschlüsse zurückgehende Prinzip der konfessionspolitischen Parität hat die Sozialpolitik des deutschen Reiches stark beeinflusst. Der nach der Vereinigung der katholischen Rheinlande mit dem protestantischen Preußen entstandene politische Katholizismus spielte bei den sozialpolitischen Reformen im Deutschen Reich eine erheblich Rolle, und dasselbe galt bei der Beschlussfassung über die Sozialversicherungsgesetze für die katholische Zentrumsfraktion. Manche Bestimmungen der Bismarckschen Gesetzesvorlagen waren von ihr heftig kritisiert worden, so zum Beispiel der Plan einer Reichsversicherungsanstalt in der Unfallversicherung, der gegen das Subsidiaritätsprinzip verstieße, oder der für die Invaliden- und Rentenversicherung vorgesehene Staatszuschuss, in dem das Zentrum einen Schritt in den Staatssozialismus sah. Die paritätische Selbstverwaltung in der Sozialversicherung war eine vom politischen

Katholizismus erzwungene Korrektur der ursprünglichen Bismarckschen Vorstellungen, und die Einführung von Landesversicherungsanstalten in der Arbeiterrentenversicherung an Stelle einer Reichsversicherungsanstalt ging auf Intervention der Länder zurück.

Was bedeutet nun diese institutionelle Weichenstellung in der Sozialpolitik des ausgehenden 19. Jahrhunderts für die späteren Policy-Optionen und Reformspielräume der Sozialpolitik? Im deutschen System funktional differenzierter, beitragsfinanzierter und selbstverwalteter Pflichtversicherungen gibt es nur wenige Steuerungsparameter: die Art und Anzahl der Versicherungspflichtigen und den Beitragssatz. Auf dieser Basis entsteht ein ausgebautes Transfersystem mit zentraler Rechtssetzung. Eine solche Organisationsform erlaubt jedoch nicht die Schaffung einer öffentlichen Dienstleistungsökonomie skandinavischer Prägung. Sie kann allenfalls noch für kompensatorische, die Folgen von Arbeitslosigkeit mildernde Eingriffe und auf die Reduktion der Erwerbsbevölkerung gerichtete Arbeitsmarktpolitiken genutzt werden. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik lassen sich mit ihr nicht bewerkstelligen.

Dem Wohlfahrtsstaat wird generell eine enge Wahlverwandtschaft mit dem Einheitsstaat zugeschrieben. Deutschland bildet in der Hinsicht einen abweichenden Fall, da im Bereich der sozialen Dienste sowie im Gesundheits- und Bildungswesen föderative und subsidiäre Strukturen dominieren (Schmid 2002). Die arbeitsmarktrelevanten Sozialeinrichtungen befinden sich wie in Skandinavien in der Hand der Länder und Gemeinden. Die kompensatorischen Transfersysteme unterliegen dagegen in hohem Maße einer zentralen Regelsteuerung, die allerdings zur aktiven Unterstützung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik nicht nur untauglich ist, sondern – im Gegenteil – prozyklische Effekte erzeugt: Wachstumseinbrüche erzwingen Beitragserhöhungen und belasten die Lohnnebenkosten der Unternehmen, während allein wirtschaftliche Erholungsphasen Spielräume für Beitragssenkungen eröffnen.

Dieser Aspekt sozialpolitischer Regelsteuerung wurde bei der Integration der neuen Bundesländer besonders deutlich. Die Übertragung des westdeutschen Wohlfahrtsstaates bedurfte neben der Gebietsausdehnung der Sozialversicherungen keiner weiteren parlamentarischen Entscheidung, obwohl damit Sozialtransfers in dreistelliger Milliardenhöhe verbunden waren. Das System bietet seit jeher die Möglichkeit einer nahezu unsichtbaren interregionalen Umverteilung zwischen strukturschwachen und prosperierenden Bundesländern, deren Umfang den des föderalen Finanzausgleichs bereits vor der Vereinigung deutlich übertraf (Mackscheid 1993).

In transferlastigen Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland treten nationale Regierungen und Gesetzgeber zuvörderst als Regulierungsinstanzen und erst in zweiter Linie als Finanziers auf. Die Implementationsebene wird dadurch entlastet. Transfers an Haushalte erfordern nicht mehr als eine klassische, regelgesteuerte Bürokratie. Die Implementation sozialer Dienstleistungen liegt demgegenüber schwerpunktmäßig bei parastaatlichen Institutionen. Deren Produktions- und Finanzierungsverhältnisse werden ebenso wie die Transfers an Haushalte von einem rigiden, staatlich vorgegebenen Regelwerk gesteuert. Diese Kombination von strikten staatlichen Vorgaben mit einer weitgehend dezentralisierten und fragmentierten Implementation hat Konsequenzen für die Politikentwicklung. Sie bietet nur wenig Spielraum für dezentrale Anpassungen und institutionelles Lernen. Reformmaßnahmen sind in diesem System auf zentraler Ebene angesiedelt und hängen daher sehr stark von der institutionellen Handlungsautonomie nationaler Regierungen und ihrer wahl- und parteipolischen Unterstützung ab.

Die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen variiert innerhalb der von Esping-Andersen als sozialdemokratisch klassifizierten Länderfamilie ähnlich stark wie in der als konservativ klassifizierten Länderfamilie. Merkmale der Staatsverfassung, Institutionen der Sozialpolitik und gesellschaftliche Kräftestrukturen wirken aufeinander ein und bringen auf diese Weise charakteristische Pfade nationaler Wohlfahrtsstaatsentwicklung hervor. Der mittelwesteuropäische Wohlfahrtsstaat basiert in seiner heutigen Ausprägung weniger auf einer parteipolitischen Konstellation als auf einem sehr spezifischen Verwaltungs- und Politikmodell. Dies schließt nicht aus, dass parteipolitische Faktoren bei der historischen Herausbildung wohlfahrtsstaatlicher Programme und Institutionen eine große Rolle spielten. Diese Programme und Institutionen entwickeln jedoch über die Zeit eine institutionelle Eigendynamik, welche die Bedeutung politischer Kräftekonstellationen als Erklärungsfaktor für wohlfahrtsstaatliche Reformen zurückdrängt. Die dem Machtressourcenansatz zugeneigte Wohlfahrtsstaatsforschung der vergangenen Jahrzehnte hat diesen in der Praxis der Wohlfahrtsstaatsreform bekannten Zusammenhang nicht ausreichend gewürdigt.

Ob und wie sich Wohlfahrtsstaaten reformieren lassen, ist auch eine Frage konstitutioneller Entscheidungsstrukturen, die über den engeren Bereich der Sozialpolitik weit hinausreichen. Es ist wiederholt gezeigt worden, dass unitarische Staaten wie Großbritannien, Dänemark oder Schweden eher in der Lage sind, ihr sozialpolitisches Institutionensystem an veränderte ökonomische und gesellschaftliche Verhältnisse anzupassen – und zwar weitgehend unabhängig davon, ob sie von sozialdemokratischen, marktliberalen oder kon-

servativ-zentristischen Mehrheiten regiert werden (Green-Pedersen 1999). Es gibt aber auch die Schweiz und die Niederlande, die an der Spitze der Schmidtschen Veto-Spieler-Skala rangieren und trotzdem eine Wohlfahrtsstaatsreform zustandebrachten. Hier machen sich die überdurchschnittlichen Konsensreserven im Parteiensystem dieser Länder bemerkbar. Beide Länder gehören zu einer Gruppe mit stabilen Regierungskoalitionen, die im gesamten Nachkriegsdurchschnitt mehr als 60 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinigen konnten. Eine detaillierte Analyse müsste zeigen, ob zu den Zeitpunkten größerer Reformen jeweils noch größere Regierungsmehrheiten bestanden haben. Die größten Hindernisse für Reformpolitiken wären demnach dort zu erwarten, wo es eine große Zahl politischer Vetospieler gibt und zugleich die Konsensreserven im Parteiensystem nicht ausreichen, deren Blockadepotenzial zu überspielen: also in Deutschland, Frankreich, Italien, USA und Spanien, Australien. Im folgenden Abschnitt soll der Zusammenhang von Regierungsautonomie, Korporatismus und legislativen Mehrheiten näher untersucht werden.

5 Verhandlungsstruktur und Regierungsmehrheit

Die Handlungsfähigkeit einer Regierung hängt von der Betriebsweise des politischen Systems ab, die sich nicht mit einem einzigen Maß wie der Zahl der Vetospieler beschreiben lässt. Selbst wenn so abstrakte Maße »policy outcomes« gut erklären könnten – was bis dato nicht der Fall ist – sagen sie doch nichts darüber aus, wie diese zu Stande kommen.

Schaubild 2 soll die grafisch schwer darstellbare Dreidimensionalität von Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung abbilden. Dichotomisiert man die Variablen Vetospieler und Konkordanz (gemessen an der Größe legislativer Mehrheiten in den Nachkriegsjahrzenten), ergibt sich eine Vierfeldertafel mit vier Ländergruppen. Die linke obere Zelle, die eine geringe Zahl von Vetospielern und »oversized government« repräsentiert, ist leer: Es gibt kein entwickeltes Industrieland mit weniger als vier Vetospielern (vgl. Anmerkungen zur Schaubild 2), in dem zugleich auf Dauer große Regierungsmehrheiten vorherrschen. Die Bedingung fortdauernd starker legislativer Mehrheiten erfüllen nur vier Fälle, die allesamt hohe Vetospielerzahlen aufweisen, nämlich die ursprünglich als Proporzdemokratien bezeichneten Länder Schweiz, die Niederlande, Belgien, Österreich. Zwei von ihnen, Österreich und die Niederlande, gelten zudem als stark korporatistisch. Die Länder sind innerhalb der jeweiligen Zellen in einem Koordinatensystem

auf den Achsen Korporatismus (X-Achse) und konstitutionelle Handlungsfähigkeit der Regierung (Y-Achse) angeordnet.

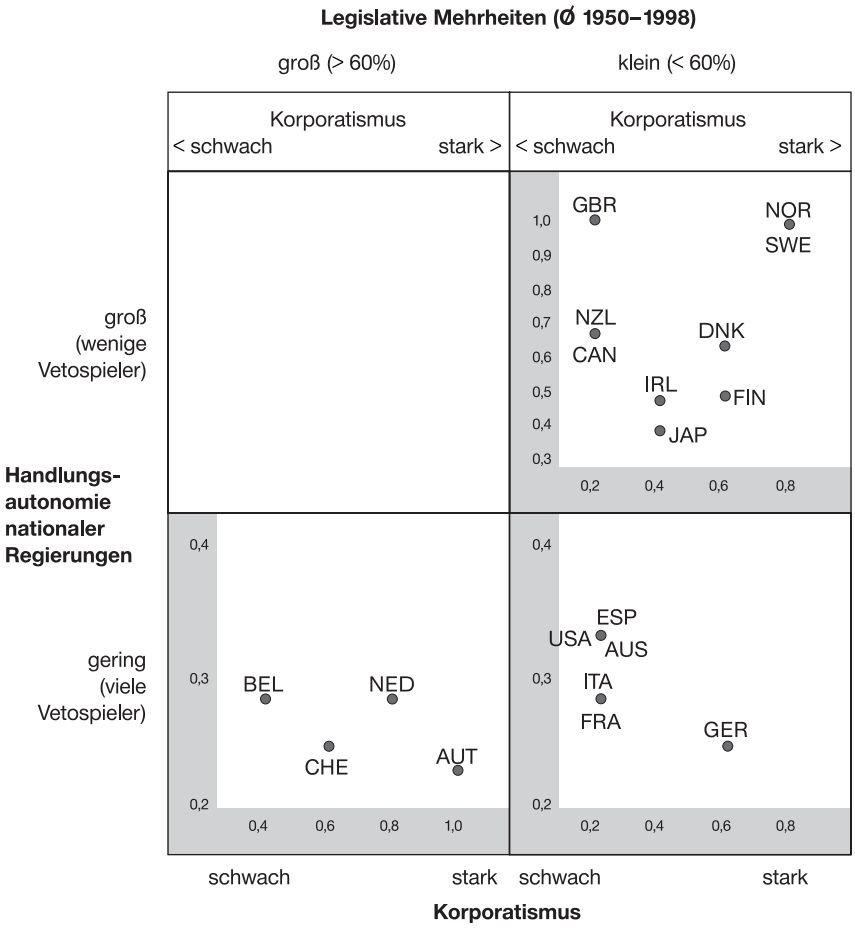
Schaubild 2 verdeutlicht, dass das politische System der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Handlungsfähigkeit seiner Regierung doppelt benachteiligt ist. Es ist insbesondere für erfolgreiche korporatistische Konzertierung vergleichsweise schlecht gerüstet. Die Zahl der Vetospieler ist groß, und die Konsensreserven im Parteiensystem sind schwächer als in den kleinen europäischen Ländern mit korporatistischen Traditionen. Die Länder mit den stärksten korporatistischen Traditionen, nämlich Österreich, Schweden, Norwegen und die Niederlande, sind entweder in der Ländergruppe mit geringen Vetopotenzialen und unterdurchschnittlichen Konsensreserven im Parteiensystem (skandinavischer Korporatismus mit Minimal-koalitionen und Minderheitsregierungen) oder in einer Ländergruppe, in der ein großes Vetospielerpotenzial durch übergroße Regierungskoalitionen neutralisiert wird (westmitteleuropäischer Korporatismus mit Traditionen parteipolitischer Konkordanz). Deutschland findet sich zusammen mit Frankreich und Italien in der Ländergruppe mit deutlich eingeschränkter Handlungsautonomie der nationalen Regierung (hohes Vetospielerpotenzial) und mit im langjährigen Nachkriegsdurchschnitt vergleichsweise kleinen Gesetzgebungsmehrheiten. Im Intragruppenvergleich nimmt es eine Außenseiterposition ein, weil es die geringste Handlungsautonomie der nationalen Regierung und den mit Abstand höchsten Bedarf an Verbändekonzertierung aufweist.

Die Interpretation, wonach Regieren in Deutschland deutlich schwieriger ist als in jedem anderen der im Ländersample enthaltenen politischen Systeme, basiert auf drei einfachen Annahmen:

1. Die Handlungsautonomie einer nationalen Regierung ist umgekehrt proportional zur Zahl der im politischen System agierenden konstitutionellen Vetospieler.
2. Neokorporatistische Verbändeeinbindung reflektiert das Verweigerungspotenzial gut organisierter Produzentenverbände. Der aus diesem folgende Konzertierungsbedarf ist umso schwieriger zu erfüllen, je geringer die Handlungsautonomie der nationalen Regierung ist, also je mehr innerstaatliche Vetospieler die Regierungspolitik durchkreuzen können.[4]

4 Hinzu kämen budgetpolitische Umverteilungsspielräume als eine weitere wichtige Bedingung, die hier nicht weiter behandelt wird. Solche aus dem allgemeinen Steueraufkommen herrührenden Umverteilungsspielräume können zum Beispiel zur sozialpolitischen Finanzierung korporatistischer Tauschpolitiken genutzt werden.

Schaubild 2 Regierungsautonomie, legislative Mehrheiten und Korporatismus



Als Maß für die Handlungsautonomie nationaler Regierungen gilt 1/Zahl der Vetospieler (Kehrwert der Vetospieler). Die Zahl der Vetospieler basiert auf Schmidt (2000: 352), bereinigt um die Variable Konkordanzdemokratie, um so ein Maß für konstitutionelle Vetos zu erreichen und eine Doppelberücksichtigung der Variable »Legislative Mehrheiten« zu vermeiden. Die Variable »Korporatismus« ist im Schmidt-Index nicht enthalten, so dass auch in dieser Hinsicht kein autokorrelativer Effekte zu befürchten ist. Eine Zahl der Vetospieler von fünf und mehr gilt als »hoch«. Regierungsmehrheiten wurden als »groß« eingestuft, wenn Regierungskoalitionen im Nachkriegsdurchschnitt (1950–1998) mehr als 60 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinen konnten (Czada 2000: 37). Das Korporatismusmaß von Siarow (1999) wurde standardisiert, so dass es wie das Maß für Regierungsautonomie einen Wert zwischen 1 und 0 einnimmt. Die Variable »Legislative Mehrheiten« entstammt Pennings et. al. (1999: 259ff., vgl. Lane/McKay/Newton 1991:117ff., Lijphart 1984, 1999).

3. Probleme der Regierens unter doppeltem Verhandlungszwang mit gesellschaftlichen Gruppen und innerstaatlichen Vetospielern sind umso geringer, je mehr in einem Land über Zeit stabile und große legislative Mehrheiten vorherrschen.

Während die ersten beiden Annahmen kaum umstritten sein dürften, verlangt die letztere besondere Erläuterung. Die Annahme, dass eine Regierung, die von einem hohen Wählerstimmenanteil getragen wird, über eine höhere Entscheidungsautonomie verfügt, lässt sich vierfach begründen: Erstens erwächst aus einer breiten Mehrheit ein gewisser Legitimationsvorsprung, der sich vor allem dann bemerkbar macht, wenn eine Regierung von der Bevölkerung Verteilungsopfer fordert. Zweitens wächst mit der parlamentarischen Stimmenmehrheit auch die Stabilität einer parlamentarischen Regierung, was sich in prekären Verteilungsentscheidungen besonders bemerkbar macht. Drittens zwingen deutliche und stabile Regierungsmehrheiten die in der Opposition befindlichen Systemparteien zur Orientierung am Medianwähler. Große Oppositionsparteien nähern sich unter dem Eindruck großer Regierungsunterstützung deshalb programmatisch der Regierungspolitik an. Dies gilt zumindest unter normalen (nicht kataklysmischen) Bedingungen, wie die programmatische Erneuerung der SPD unter langjähriger CDU/CSU-Herrschaft oder der britischen Labour Party unter der konservativen Thatcher-Regierung zeigt.

Ein vierter Grund liegt in den faktischen Supermajoritätserfordernissen bikameraler Systeme. Tullock (1998: 216) schätzt, dass im bikameralen System der USA jede Änderung des legislativen Status quo eine Wählermehrheit erfordert, die einer 60-Prozent-Supermajorität in einem Einkammersystem mit Verhältniswahlrecht entspricht (siehe auch Diermeier/Myerson 1999). Vermutlich ließe sich in einer empirischen Längsschnittuntersuchung oder unter bestimmten Modellannahmen zur zeitlichen Verteilung von Landtagswahlen und der Koalitionsarithmetik in den Bundesländern für die Bundesrepublik eine ähnliche Supermajoritätsbedingung feststellen. Studien zu Wohlfahrtsstaatsreformen in Dänemark und den Niederlanden erklären deren Erfolg im Wesentlichen mit einem ausgeprägten, in starker parlamentarischer Unterstützung und der Abwesenheit destruktiver Oppositionspolitik zum Ausdruck kommenden Parteienkonsens (Green-Pedersen 1999).

Nun ist gerade in Deutschland der von einer jeweiligen Bundesregierung repräsentierte Wählerstimmenanteil im Verlauf der neunziger Jahre dramatisch zurückgegangen. Bei den Bundestagswahlen 1987 konnte die damalige Koalition aus CDU/CSU und FDP noch 55,8 Prozent aller Wählerstimmen

auf sich vereinen. 1990 erreichte dieselbe Koalition noch 54,8 Prozent. 1994 fiel die Wählerunterstützung der Regierung zum ersten Mal nach 1953 unter die 50-Prozent-Marke: CDU und FDP konnten gerade noch 48,4 Prozent der abgegebenen Stimmen auf sich vereinen. Die Bundesregierung aus SPD und Grünen erreichte den bisherigen Tiefpunkt mit 47,6 Prozent (1998) und 47,1 Prozent (2002). Der Rest entfiel jeweils auf Kleinparteien und unter der 5-Prozenthürde liegende Kleinstparteien. Mit Ausnahme der ersten Bundestagswahl 1949, bei der Kleinstparteien mit weniger als 5 Prozent der Wählerstimmen noch über 20 Prozent ausmachten, erleben wir also in den neunziger Jahren erstmals Bundesregierungen, die von weniger als 50 Prozent der Wählerstimmen getragen sind. Berücksichtigen wir weiterhin, dass die Wahlbeteiligung von 87,1 Prozent im Durchschnitt der 1980er-Wahlen auf 79,4 Prozent im Durchschnitt der neunziger Jahre zurückging und in nun sechzehn Bundesländern eine bunte Koalitionslandschaft entstanden ist, von denen die fünf neu hinzugekommenen weit unterhalb der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der alten liegen, dann wird deutlich, dass sich die Bedingungen des Regierens in Deutschland nach 1989 fundamental geändert haben. Durch das Zusammentreffen abnehmender Erwartungssicherheit im Parteien- und Regierungssystem mit neuen Herausforderungen einer hochgradig dualisierten Ökonomie sind vor allem die Erfolgsaussichten einer korporatistischen Problemlösungsstrategie geringer als in den vorangegangenen Jahrzehnten der Bundesrepublik (Czada 2002: 218–227).

Deutschland ist das Land mit den meisten politischen Vetospielern und der am stärksten abnehmenden Wählerunterstützung der nationalen Regierung. In der Ländergruppe mit hohem Vetospielerpotenzial und eher kleinen Legislativmehrheiten ist es das einzige Land, dessen Regierung aus einer Reihe von Gründen auf die besondere Unterstützung der Produzentenverbände angewiesen ist. Zu diesen Gründen zählen die noch vergleichsweise hohen Organisationsgrade und zentralisierten Organisationsformen von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden sowie die Existenz einer »koordinierten Ökonomie« mit zahlreichen sektoralen und betrieblichen Kooperationsinstitutionen. Gemessen an den Verhandlungszwängen im politischen System und der Tradition einer Verhandlungsökonomie sind die Konsensreserven im Parteienwettbewerb eher knapp bemessen. Dies wird im Vergleich zu anderen Ländern mit ausgeprägter Vetospielerstruktur und korporatistischer Verbändeeinbindung besonders deutlich (Schaubild 2).

6 Fazit

Der Beitrag sollte zeigen, dass es drei typische Ausprägungen oder Dimensionen der Verhandlungsdemokratie gibt – Konkordanz, Korporatismus und konstitutionelle Politikverflechtung –, die je spezifische Entwicklungsmuster, Betriebsweisen und Policy-Konsequenzen aufweisen. Insbesondere sollte gezeigt werden, dass parteipolitische Konkordanz, korporatistische Verbändeeinbindung und konstitutionelle Vetostrukturen in charakteristischer Weise aufeinander einwirken und dass die Problemlösungskapazität eines politischen Systems von der Art dieser Wechselbeziehungen abhängt. So besteht eine Inkompatibilität zwischen korporatistischer Verbändekonzertierung und konstitutionellen Vetostrukturen. Die aus konstitutionellen Vetos resultierenden Handlungsbeschränkungen schwächen die Position einer nationalen Regierung in korporatistischen Bündnissen. Infolge der Einspruchsmöglichkeiten konstitutioneller Vetospieler sind Regierungen weniger in der Lage, Verpflichtungen gegenüber den Produzentenverbänden einzugehen und einzuhalten sowie bei Kooperationsverweigerung ersatzweise selbst gesetzgeberisch tätig zu werden. Konstitutionelle Vetostrukturen untergraben also das Kooperations- und Drohpotenzial von Regierungen gegenüber den Produzentenverbänden. Das Wissen darüber schwächt im Gegenzug die Kooperationsbereitschaft der Verbände. Dieser Zusammenhang kann indessen durch legislative Supermehrheiten überspielt oder gemindert werden. Ein entsprechender Kompensationseffekt ist in einigen kleinen europäischen Ländern (Schweiz, Niederlande, Österreich, Belgien) zu beobachten, allerdings nicht in Deutschland, das in dieser Hinsicht eine Sonderstellung einnimmt. Das deutsche politische System ist im Vergleich der entwickelten OECD-Ländern das einzige, in dem eine besonders große Anzahl konstitutioneller Vetospieler und starke korporatistische Konzertierungserfordernisse mit abnehmenden legislativen Mehrheiten zusammenfallen.

Die in Auseinandersetzung insbesondere mit Lijpharts (1999) Konzept der Konsensdemokratie vorgeschlagene Revision des Konzeptes der Verhandlungsdemokratie zielt weder auf eine vollständige Dekomposition in seine Einzelelemente (Föderalismus, Zentralbankautonomie, Bikameralismus, Verfassungsgerichtsbarkeit, Koalitionszwänge, politische Gewerkschaftseinbindung, usw.), noch auf eine akteurtheoretische Reformulierung, wie wir sie neuerdings in der Anwendung des Veto-Spieler-Theorems auf die politische Systemanalyse vorfinden (Tsebelis 1999, 2002; Schmidt 2000: 351–355). Letzteres führte in der Konsequenz zu ähnlichen Schwierigkeiten wie sie dem

typologischen Konstrukt der Verhandlungsdemokratie von Lijphart (1999) anhaften: Die Zahl der in einem politischen System identifizierbaren Vetospieler wird addiert, um ein einziges Maß zu erhalten, das in seiner Undifferenziertheit den Messkonzepten der Verhandlungsdemokratie gleichkommt. Bei diesem Vorgehen geraten dynamische Interaktionsmuster zwischen Vetospielern aus dem Blickfeld. Gerade solche Interaktionen und Inkompatibilitäten zwischen Teilsphären der Verhandlungsdemokratie erscheinen aber für die Erklärung von Politikergebnissen besonders aufschlussreich.

Die vorgebrachten theoretischen Argumente und empirischen Beobachtungen wecken erhebliche Zweifel an der Nützlichkeit abstrakter Systemtypologien für Zwecke der Policy-Analyse. Es wäre jedoch falsch, deshalb gänzlich auf typologische Konzepte zu verzichten. Dann wären wir auf der Abstraktionsleiter zu weit hinabgestiegen und würden am Ende dort ankommen, wo jeder Fall eine einzigartige Merkmalskombination aufweist. Dies mag sinnvoll sein, wenn eine starke Theorie die Betriebweise verhandlungsdemokratischer Konfigurationen einfängt, wie es in Scharpfs (1987) Dreiländerstudie zu den Auswirkungen der Interaktionsstruktur von Gewerkschaften und Zentralbanken gelungen ist. In der Regel werden aber idealtypische Konstrukte nützlich sein, um ein Vorverständnis der Betriebsweise politischer und ökonomischer Systeme zu vermitteln und so eine kommunikative Grundlage zu schaffen, die sich der »scientific community« zur weiteren Verständigung anbietet.

Es sind letztlich nicht nur methodenkritische Einwände, die gegenüber vagen Typisierungen und Indexbildungen zur Vorsicht raten, sondern ebenso Probleme der praktischen Anwendbarkeit und Umsetzung dieser Erkenntnisse in der Politikberatung. Die Aufgabe, politische Systeme so zu beschreiben und zu analysieren, dass daraus Erkenntnisse über deren Betriebsweise erwachsen, ist von erheblichem praktischen Interesse. Es macht offenkundig wenig Sinn, einem Land des Ostens oder des Südens zu raten, seine politischen Strukturen an einem bestimmten Maß des Lijphart-Index auszurichten oder eine bestimmte Anzahl von konstitutionellen Vetospielern anzustreben. Die Dekomposition abstrakter typologischer Konstrukte erweist sich als Voraussetzung für die praktische Anwendung politikwissenschaftlicher Erkenntnisse. Sollte eine quantitative ländervergleichende Analyse tatsächlich zu dem überzeugenden Schluss gelangen, dass mit der Zunahme von Vetospielern und Verhandlungszwängen höherwertige Politikergebnisse zu erwarten sind, dann nützt dies wenig, solange nicht erklärt werden kann, in welcher Weise dieser Effekt erreicht wird und wie die kontextuellen Bedingungen aussehen, unter denen er sich verlässlich einstellt.

Literatur

Anderson, Liam, 2001: The Implications of Institutional Design for Macroeconomic Performance. Reassessing the Claims of Macroeconomic Performance. In: *Comparative Political Studies* 34, 429–452.

Birchfield, Vicki/Markus M.L. Crepaz, 1998: The Impact of Constitutional Structures and Collective and Competitive Veto Points on Income Inequality in Industrialized Democracies. In: *European Journal of Political Research* 34, 175–200.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1976: Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie. Ein Beitrag zum Problem der Regierbarkeit. In: *Der Staat* 15, 457–483.

Crepaz, Markus M.L., 1996: Consensus versus Majoritarian Democracy. Political Institutions and their Impact on Macroeconomic Performance in Industrial Disputes. In: *Comparative Political Studies* 29, 4–26.

Crepaz, Markus M.L./Arend Lijphart, 1995: Linking and Integrating Corporatism and Consensus Democracy: Theory, Concepts and Evidence. In: *British Journal of Political Science* 25, 281–288.

Czada, Roland, 1991: Regierung und Verwaltung als Organisatoren gesellschaftlicher Interessen. In: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Systemsteuerung und/oder Staatskunst? Reihe: Regieren in der Bundesrepublik*, Bd. III. Opladen: Leske + Budrich, 151–173.

——, 1995: Konjunkturen des Korporatismus. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 37–64.

——, 2000: Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 23–49.

——, 2002: Zwischen Stagnation und Umbruch. Die politisch-ökonomische Entwicklung nach 1989. In: Werner Süß (Hrsg.), *Deutschland in den neunziger Jahren. Innenpolitik, Politische Kultur, Außenpolitik*. Opladen: Leske + Budrich, 213–235.

Diermeier, Daniel/Roger B. Myerson, 1999: Bicameralism and Its Consequences for the Internal Organization of Legislatures. In: *American Economic Review* 89, 1182–1196.

Esping-Andersen, Gøsta 1986: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, Gøsta/Walter Korpi, 1984: Social Policy as Class Politics in Postwar Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany. In John H. Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.

Green-Pedersen, Christoffer, 1999: *Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands 1982–1998. The Role of Party Competition and Party Consensus*. Konferenzbeitrag. 11. SASE-Konferenz, Madison, WI, 8.–11. Juli 1999.

Haggard, Stephan/Mathew D. McCubbins (Hrsg.), 2000: *Presidents, Parliaments, and Policy. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Horowitz, Donald L., 1991: *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press.

——, 1999: Constitutional Design: Proposals versus Processes. Konferenzbeitrag. Konferenz »Institutional Design, Conflict Management, and Democracy in the Late Twentieth Century«, University of Notre Dame, IN, December 9–11, 1999.

Kaiser, André (1998), Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29, 525–541.

Kaufmann, Daniel/Pablo Zoido-Lobatón, o.J.: *Governance Matters*. Manuskript. Washington, DC: World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth.

Keefer, Philip/David Stasavage, o.J.: *Bureaucratic Delegation and Political Institutions: When are Independent Central Banks Irrelevant?* Manuskript. Washington, DC: Worldbank, Development Research Group, Regulation and Competition Policy.

Kumm, Matthias, 2001: *The Jurisprudence of Constitutional Conflict: The Case of European Union and Its Member States*. Manuskript. New York: New York School of Law.

Lane, Jan-Erik/David McKay/Kenneth Newton, 1991: *Political Data Handbook. OECD Countries*. Oxford: Oxford University Press.

Lehmbruch, Gerhard, 1967: *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr.

——, 1976: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 1. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.

——, 1991: The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks. In: Roland Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice*. Frankfurt a.M./Boulder, CO: Campus/Westview Press, 121–158.

——, 1996: Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa. In: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(4), 19–41.

Lijphart, Arend, 1984: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.

——, 1989: Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes and Consequences. In: *Journal of Theoretical Politics* 1, 33–48.

——, 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Peformance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Mackscheidt, Klaus, 1993: Die Transferaktivität der Bundesanstalt für Arbeit nach der Deutschen Einigung – Dynamik und Effizienz. In: Karl-Heinrich Hansmeyer

(Hrsg.), *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II*. Berlin: Duncker & Humblot, 113–153.

Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1975: *Policy Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.

Neidhart, Leonhard, 1970: *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.

Pennings, Paul/Hans Keman/Jan Kleinhnijenhuis, 1999: *Doing Political Research in Political Science*. London: Sage.

Rokkan, Stein (1966), Norway. Numerical Democracy and Corporate Pluralism. In: Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press, 70–115.

Scharpf, Fritz W., 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.

——, 1985: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.

——, 1988a: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit: International und historisch vergleichende Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61–87.

——, 1988b: The Joint Decision Trap, Lessons from German Federalism and European Integration. In: *Public Administration* 66, 239–278.

——, 1993a: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse*. Politische Vierteljahresschrift 34, Sonderheft 24, 57–83.

——, 1993b: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25–50.

——, 1997: *Games Real Actors Play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview.

——, 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.

——, 2000: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. I: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.

Schmid, Josef, 2002: Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat in Bundesstaaten. In: Arthur Benz/Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Föderalismus*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, im Erscheinen.

Schmidt, Manfred 1984: *Sozialdemokratische und bürgerliche Parteien an der Regierung*. Frankfurt a.M.: Campus.

——, 2000: *Demokratietheorien*. 3. Überarb. und erw. Aufl. Opladen. Leske + Budrich.

——, 1982: Does Corporatism Matter? Economic Crisis Politics and Rates of Unemployment in Capitalist Democracies in the l970s. In: Gerhard Lehmbruch/Phillipe Schmitter (Hrsg.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage, 237– 258.

Schmitter, Philippe C., 1974: Still the Century of Corporatism? In: *Review of Politics* 36, 85–131.

Siaroff, Alan, 1999: Corporatism in 24 Industrial Democracies. Meaning and Measurement. In: *European Journal of Political Research* 36, 175–205.

Tsebelis, George, 1999: Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. In: *The American Political Science Review* 93, 591–608.

——, 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press and Russell Sage Foundation.

Tullock, Gordon, 1998: Reply to Guttman. In: *European Journal of Political Economy* 14, 215–218.

Voelzkow, Helmut, 1996: *Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung*. Frankfurt a.M.: Campus.

Wagschal, Uwe/Herbert Obinger, 1999: *Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 1/99. Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik.

Wiesenthal, Helmut, 1981: *Die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen. Ein Beispiel für Theorie und Politik des modernen Korporatismus*. Frankfurt a.M.: Campus.

Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen[1]

Arthur Benz

1 Einleitende Skizze des Argumentationsgangs

Mit dem Begriff Mehrebenensystem werden in der Politikwissenschaft Entscheidungsstrukturen bezeichnet, die im Prozess der Entwicklung des modernen Staates und der Veränderung der »Staatlichkeit« entstanden sind. Ursache dafür sind zunehmende Diskrepanzen zwischen Zuständigkeitsgebieten und Wirkungsräumen von Aufgaben. Mehrere Ebenen übergreifende Entscheidungsstrukturen bilden sich, wenn einerseits »grenzüberschreitende« Aufgaben zu erfüllen sind und andererseits eine übergeordnete Instanz mit Entscheidungskompetenz nicht vorhanden ist oder wenn diese nicht allein die erforderliche Kompetenz besitzt. Unter diesen Bedingungen müssen Institutionen, die für das Regieren in unterschiedlichen Gebieten zuständig sind, ihre Politik koordinieren, wobei Ergebnisse der Koordination die förmliche oder faktische (stillschweigende) Zustimmung der parlamentarischen Organe in den beteiligten Einheiten finden müssen.

Das besondere Merkmal der Mehrebenenpolitik liegt somit in der Verbindung von »intragouvernementalen« und »intergouvernementalen« Prozessen. Die konkrete Form eines Mehrebenensystems ergibt sich aus der Kombination von institutionellen »Regelsystemen« (Lehmbruch 2000) der jeweiligen Ebenen. Theoretisch denkbar sind dabei sehr viele Kombinationen, in der Praxis sind aber nur wenige Typen von Bedeutung (vgl. die Auswahl in Übersicht 1). Intragouvernementale Strukturen können mit den Kategorien der vergleichenden Regierungslehre beschrieben werden, etwa der Unterscheidung zwischen parlamentarischen Regierungssystemen mit mehr

1 Für wertvolle Hinweise zum Entwurf dieses Artikels danke ich Katrin Auel, Rainer Eising und Nathalie Behnke.

Übersicht 1 Ausgewählte Typen von Mehrebenensystemen

		Intergouvernemental	
		Wettbewerb	Kooperation
Intra-gouver-nemental	parlamentarisches Regierungssystem (Parteien-wettbewerb)	z.B. Regulierungs- bzw. Standortwett-bewerb der Mitglied-staaten der EU	z.B. »Politik-verflechtung« in der EU, Deutschland, Kanada
	präsidentielles Regierungssystem (Verhandlungs-demokratie)	z.B. Regulierungs- bzw. Standortwett-bewerb zwischen Einzelstaaten in den USA	z.B. intergouver-nementale Koope-ration in der Schweiz oder in den USA

oder weniger stark ausgeprägtem Parteienwettbewerb und präsidentiellen Regierungssystemen beziehungsweise Verhandlungsdemokratien (Lijphart 1999). Intergouvernementale Prozesse können beispielsweise nach Regeln der Kooperation (Verhandlungen) oder des Wettbewerbs verlaufen. Kombiniert man diese beiden Merkmale, so ergeben sich die folgenden vier Typen eines Mehrebenensystems.

Die folgende Analyse beschränkt sich auf einen (in der Übersicht grau markierten) Typus von Mehrebenensystem, der allerdings in Bundesstaaten sowie in der Europäischen Union besonders bedeutsam ist. Ich bezeichne ihn in Anlehnung an die gängige Terminologie der deutschen Föderalismusforschung als »Politikverflechtung«, verbinde damit jedoch die Vorstellung einer zweifachen Verflechtung durch Kooperationszwänge zwischen den Ebenen einerseits und zwischen Regierungen und den sie tragenden Parlamentsmehrheiten andererseits. Im Unterschied dazu findet etwa die intergouvernementale Kooperation in den USA unter der Bedingung statt, dass die Regierungen des Bundes und der Gliedstaaten relativ unabhängig von den parlamentarischen Organen agieren können. Der Begriff Politikverflechtung soll also die intergouvernementale Kooperation zwischen Regierungen in einer parlamentarischen Demokratie erfassen.

Mehrebenensysteme zeichnen sich ganz allgemein – im Unterschied zu monokratischen oder hierarchischen Strukturen – durch die Vermehrung von Vetopositionen aus. Inhaber dieser Positionen können Entscheidungen verhindern, indem sie die erforderliche Zustimmung verweigern. In der Po-

litikverflechtung sind die kooperierenden Regierungen ebenso wie die Parlamente in dieser Position. Die Art und Weise, in der sie ihre Vetomacht nutzen, entscheidet über die Effektivität und die demokratische Legitimation des Regierens. Grundsätzlich ist zu vermuten, dass allein die Vermehrung von Vetopositionen die Entscheidungsfähigkeit in der Politikverflechtung verringert sowie innovative Reformpolitik stark erschwert. Zudem wird oft behauptet, effektive Entscheidungen seien nur möglich, wenn sie unter den Regierungen ausgehandelt werden und Parlamente nur noch formal zustimmen, aber nicht wirksam beteiligt sind. Die reale Vetomacht konzentriere sich daher auf die Exekutive, die jedoch ohne parlamentarische Beteiligung und Kontrolle nicht hinreichend legitimiert sei. Beide Thesen werden in den Diskussionen über die Verfassung des deutschen Bundesstaats wie auch über die Verfassung der EU vertreten, die deshalb, jedenfalls nach einer in der Öffentlichkeit verbreiteten Auffassung, als wenig effektiv und wenig demokratisch gelten.

Ich will in den folgenden Ausführungen zeigen, dass diese Einschätzungen der Politikverflechtung nicht überzeugen, zumindest nicht generalisierbar sind, weil Akteure ihre Vetomacht strategisch einsetzen und dabei potenzielle Folgen berücksichtigen. Regierungen wenden in intergouvernementalen Verhandlungen blockadelösende Strategien an, welche die Steuerungs- und Innovationsfähigkeit reduzieren können, aber nicht müssen. Parlamentsmehrheiten können durch strenge Kontrollen ihrer Regierungen Blockadesituationen herbeiführen, aber sie berücksichtigen diese negativen Auswirkungen eines externen Eingriffs in intergouvernementale Verhandlungen und passen ihre Kontrollstrategien an.

Für eine Theorie des Mehrebenensystems ist es entscheidend, den strategischen Umgang der Akteure mit Vetomacht zu berücksichtigen, ein Aspekt, der in der neuerdings populären Vetospieler-Theorie (Tsebelis 1995) vernachlässigt wird. Es stellt sich dann die Frage, unter welchen Bedingungen diese Strategien zur Effektivität und Legitimationssicherung der Politik beitragen und unter welchen Bedingungen dies nicht der Fall ist. Wir müssen also ermitteln, wann Vetospieler konstruktive und wann sie destruktive Politik betreiben. Ich will nach einem kurzen Resümee der Vetospieler-Theorie und der Theorie der Politikverflechtung die besonderen Schwierigkeiten darstellen, welche Akteure in der Politikverflechtung bewältigen müssen. In den weiteren Abschnitten will ich die Strategien beschreiben, welche die Vetospieler in der Politikverflechtung anwenden. Abschließen werde ich mit Überlegungen zur Frage, unter welchen Bedingungen mit »konstruktiven« Strategien von Vetospielern zu rechnen ist.

2 Vetospieler in der Politikverflechtung

Das Konzept der Vetospieler hat in den letzten Jahren in der internationalen Politikwissenschaft beträchtliche Aufmerksamkeit gefunden. Mit dem Begriff »veto points« hat Ellen Immergut in ihrer vergleichenden Untersuchung zur Gesundheitsreform die Grundidee bereits formuliert (Immergut 1990), implizit findet sie sich aber auch in Arbeiten zum deutschen Föderalismus (Lehmbruch 1976; Scharpf 1985, 1989; Scharpf/Reissert/Schnabel 1976), in denen auf die Blockademacht einzelner Länder oder des Bundesrats im kooperativen Bundesstaat hingewiesen wurde. George Tsebelis (1995, 1999, 2000) hat durch seine stringente Theorie der Vetospieler dem Konzept zum Durchbruch verholfen. Dass dieses eine weite Verbreitung erfahren hat, liegt zweifellos an der Sparsamkeit der Erklärung und damit an der hohen Generalisierungsfähigkeit.

Der unbestrittene Nutzen der Vetospieler-Theorie liegt darin, dass sie politische Prozesse in komplexen interorganisatorischen Strukturen eines Regierungssystems erfasst. Sie berücksichtigt alle Institutionen, die potenziell oder real auf politische Entscheidungen einwirken, und dies mit einem einfachen, für die vergleichende Forschung nützlichen Konzept. Insofern eignet sie sich besonders für die Untersuchung von Mehrebenensystemen und nicht-hierarchischen interorganisatorischen Strukturen, welche neuerdings auch als »multilevel governance« bezeichnet werden. Die Theorie lässt sich mit quantitativen Methoden testen, und Tsebelis und andere Vertreter der komparativen Politikforschung haben sich eifrig darum bemüht (vgl. die Zusammenfassung in Tsebelis 2000: 467–468). Sie kann aber auch qualitative Untersuchungen und Fallstudien anleiten, denen sie ein stringentes Analysekonzept bietet. Gerade deswegen sollte sie nicht einfach als zu reduktionistisch abgetan werden.

Die Vetospieler-Theorie will die Innovations- beziehungsweise Reformfähigkeit von politischen Systemen oder institutionellen Strukturen in Politikfeldern erklären. Die wichtigste Aussage lautet dabei, dass die Wahrscheinlichkeit von Entscheidungen, die den Status quo ändern, beziehungsweise das Ausmaß der Veränderung gering ist, wenn neben den eigentlich für eine Entscheidung zuständigen Akteuren noch weitere Akteure involviert sind, die über Vetomacht verfügen und daher Entscheidungen, die ihren Interessen widersprechen, verhindern können. Tsebelis (1995) hat diese These präzisiert, indem er drei Bedingungen für geringe Politikinnovationen nennt, die in vergleichenden Untersuchungen als unabhängige Variable operationalisiert werden könnten. Demnach ist die Fähigkeit zu innovativer Po-

litik umso mehr beeinträchtigt, je größer die Zahl der Vetospieler ist, je größer die ideologische Distanz zwischen diesen ist und je homogener die kollektiven Akteure sind, die über Vetomacht verfügen (das heißt je weniger diese durch interne Konflikte belastet sind oder, anders formuliert, je handlungsfähiger sie sind).

Wenngleich Tsebelis explizit darauf hinweist, dass er Politikinnovation nicht bewertet, sondern lediglich als analytisches Kriterium zur Bestimmung von Politikergebnissen verwendet, so liegen doch die normativen Implikationen dieser Thesen auf der Hand. Vetomacht wird von denen begrüßt, welche die Begrenzung von Herrschaftsgewalt der Regierenden als essenzielle Voraussetzung von Freiheit und Demokratie betrachten. Diese Position, welche auf liberale Theoretiker der Gewaltenteilung wie Montesquieu, Lokke und Madison zurückgeführt werden kann, findet sich heute vor allem in ökonomischen Theorien der Politik und neokonservativen politischen Programmen, die im Staat mehr ein Problem als eine Institution zur Lösung gesellschaftlicher Probleme sehen. Für Vertreter dieser Position müssten sich etwa eine Konsensdemokratie oder ein präsidentielles Regierungssystem mit einem Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive, ein kooperativer Bundesstaat sowie Kontrollinstitutionen wie ein Verfassungsgericht oder eine direkte Demokratie als Elemente einer guten Verfassung erweisen, zumal diese eine Berücksichtigung aller wichtigen Interessen ermöglichen (Lijphart 1999). Wenn man hingegen davon ausgeht, dass wichtige Probleme nur gelöst werden können, wenn politische Entscheidungen in einem politischen System, sei es einem Staat, einem Staatenverbund oder einem internationalen Regime, zu einschneidenden Veränderungen führen, so ist Vetomacht eher negativ zu bewerten. Ideal wäre dann ein parlamentarisches System nach dem Vorbild des Westminster-Modells in einem Einheitsstaat. Dementsprechend wird von Anhängern dieser Position etwa das Mehrebenensystem der Europäischen Union kritisiert und die Blockadeanfälligkeit des deutschen Bundesstaats beklagt.

Für beide Positionen gibt es gute Argumente. Deswegen lassen sich aus den Ergebnissen vorliegender empirischer Untersuchungen, die die Vetospieler-Theorie im Wesentlichen bestätigen (Tsebelis 2000; mit Einschränkungen: Lijphart 1999), keine Schlussfolgerungen für eine Verfassungs- oder Institutionenpolitik ableiten. Die jeweilige Verfassungsordnung ist Ausdruck von Wertentscheidungen einer politischen Gesellschaft, die eine Mehrheitsdemokratie oder eine Konsensdemokratie begründen können. Dass etwa in die Verfassung der Bundesrepublik relativ viele Sicherungen gegen eine einseitige Machtausübung durch die Regierung sowie gegen dra-

stische Politikveränderungen einfügt wurden, ist, abgesehen von der pfadabhängigen Entwicklung des Föderalismus (Lehmbruch 2002), mit den Erfahrungen des Nationalsozialismus zu erklären. In der Schweiz sicherte sich im 19. Jahrhundert das Bürgertum seine Freiheitsrechte mittels Dezentralisierung und direkter Demokratie, und dass deswegen Veränderungen langsam vor sich gehen, wird überwiegend akzeptiert. Im Übrigen hängt die Bewertung von Vetopositionen auch von den Politikinhalten ab. Bemerkenswerterweise wurde in der Bundesrepublik Deutschland die These, dass der verflochtene Bundesstaat Reformpolitik verhindere, in den siebziger Jahren von Protagonisten einer aktiven Gesellschafts- und Institutionenreform formuliert, während sie in den neunziger Jahren von liberalen und konservativen Politikern aufgegriffen wurde, welche einen Rückbau des Wohlfahrtsstaats wünschten, der durch Politikverflechtung stabilisiert wird (Schmidt 2001).

Ein unbestrittenes Problem sind Vetos allerdings dann,

- wenn sie zu Machtverschiebungen im politischen System führen und damit die Legitimität von Entscheidungen in Frage stellen und/oder
- wenn sie zu ungewollten Blockierungen von Reformen führen, obgleich deren Notwendigkeit von allen legitimerweise Mitwirkenden im Entscheidungsprozess anerkannt wird.

Beide Fälle sind, wie ich im dritten Abschnitt erläutern werde, in Mehrebenensystemen angelegt, die dem Muster der Politikverflechtung entsprechen, das heißt in denen politische Entscheidungen durch Regierungen ausgehandelt und von Parlamenten kontrolliert werden. Diese eigentlich brisanten Konstellationen werden im analytischen Konzept der Vetospieler-Theorie zwar berücksichtigt, aber nicht in ihrer problematischen Logik erfasst. Zum einen ist das Kriterium des Innovationsgrades von Politik allein nicht geeignet, die eigentliche Problematik dieser Strukturen zu erkennen, die ja nicht in der bloßen Tendenz zur Konservierung des Status quo liegt, sondern darin, dass sich die Legitimationsdefizite und die Reformunfähigkeit trotz Reformwillens wechselseitig verstärken. Zum anderen interessieren sich Tsebelis und seine Anhänger nur für die formalen Vetopositionen unabhängig von ihrer Legitimation, erkennen dagegen nicht das Problem von Machtverschiebungen in Mehrebenensystemen. Drittens analysieren sie nicht die Dilemmasituationen, in die Akteure in komplexen Interaktionsstrukturen geraten können, und auch nicht die Art und Weise, wie sie damit umgehen.

Um diese Schwäche der Theorie zu überwinden, ist es nützlich, auf die von Fritz W. Scharpf entwickelte Politikverflechtungstheorie zurückzugrei-

fen (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976: 13–70; Scharpf 1978). Sie ging aus der Analyse der hier interessierenden institutionellen Konstellation hervor. Die Theorie hat Mehrebenenstrukturen zu ihrem Gegenstand, in denen Entscheidungen auf Verhandlungssysteme verlagert werden, die von Regierungen und Verwaltungen dominiert werden, was sich in dauernden Klagen der Parlamente über ihren Machtverlust zeigt. Ferner wird in der Theorie festgestellt, dass Entscheidungen, die sachlich geboten sind, nicht realisiert werden könnten. Und zugleich könnten die institutionellen Bedingungen nicht geändert werden, obwohl die Beteiligten sie als defizitär erkennen, weil Alternativen von Vetospielern blockiert werden (Scharpf 1985). Die problematischen Folgen von Vetopositionen werden hier also viel präziser identifiziert als in der vermeintlich wertfreien Vetospieler-Theorie.

Die Politikverflechtungstheorie, wie sie Scharpf 1976 formulierte, beruht auf einem differenzierten Analysekonzept, das normative und empirisch-analytische Ebenen der Untersuchung trennte. Diese Differenzierung der Analyse geht allerdings auf Kosten der Generalisierbarkeit. Die für die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG entwickelte Theorie lässt sich nicht ohne weiteres auf andere Mehrebenenstrukturen übertragen. Scharpf hat den Generalisierungsgrad der Theorie in den siebziger und achtziger Jahren erweitert, zum einen, indem er sie zu einer allgemeinen Theorie des deutschen Bundesstaats machte, zum anderen, indem er sie auf die Europäische Union übertrug (Scharpf 1994, 1999). Trotz dieser Erweiterungen des Anwendungsbereichs blieb sie jedoch, verglichen mit Tsebelis' Theorie, eine spezielle Theorie mit begrenzter Reichweite.

Was allerdings die Politikverflechtungstheorie gegenüber der Vetospieler-Theorie auszeichnet, ist die Tatsache, dass sie strategische Reaktionen von Akteuren auf drohende Vetos oder Blockaden berücksichtigt. In diesem Punkt wurde sie vielfach falsch interpretiert. Anders als in populärwissenschaftlichen Anwendungen der Argumentation hat Scharpf nie behauptet, der deutsche Verbundföderalismus erzeuge Blockaden von Politik. Die Rede war nur von Blockadegefahren beziehungsweise einer Beeinträchtigung der politischen Steuerungsfähigkeit. Der »Clou« der Analyse lag darin, dass Scharpf zeigte, wie die Akteure in Bund und Ländern auf die Schwierigkeiten der Konsensfindung in Verhandlungssystemen reagieren und wie sie sich der Gefahr blockierter Entscheidungsprozesse entziehen können.

Ich will im Folgenden diesen Gedanken aufgreifen und ihn weiter entwickeln, indem ich ihn in die Vetospieler-Theorie integriere. Meine grundlegende These lautet, dass die auf einer Vetoposition beruhende Macht, Entscheidungen zu verhindern, in der Regel nicht ausgeübt wird, um politische

Prozesse zu blockieren. Vielmehr setzen Akteure Blockadedrohungen strategisch ein, um ihre eigenen Ziele zu erreichen. Natürlich kann der Fall eintreten, dass Akteure den Status quo als optimal bewerten und daher eine Entscheidung verhindern wollen. Normalerweise wird eine Blockade aber negativ bewertet, wenn Probleme Gegenstände von öffentlichen Verhandlungen geworden sind. Mit dem Verzicht auf eine Entscheidung können Politiker in demokratischen Staaten kaum Zustimmung gewinnen. Wenn Akteure eine von ihnen präferierte Lösung von Konflikten herbeiführen wollen, so müssen sie also Strategien wählen, mit denen eine Blockade vermieden wird. Beim Einsatz von Vetomacht befinden sie sich in einem Dilemma kollektiven Handelns, weil Blockadedrohungen und Vetos zwar für die Durchsetzung individueller Interessen nützlich sein können, aber Folgen haben, die alle Beteiligten vermeiden wollen. Mit Elinor Ostrom (1998) gehe ich aber davon aus, dass erfahrene Akteure normalerweise Blockadegefahren erkennen und darauf reagieren. Strategische Anwendung von Vetomacht kann problematische Lösungen bewirken, sie kann aber auch konstruktiv sein und die Politikergebnisse verbessern.

Die nachfolgende Analyse befasst sich mit der oben genannten spezifischen institutionellen Struktur der Politikverflechtung im parlamentarischen Regierungssystem, klammert also eine ganze Reihe der von Tsebelis berücksichtigten Vetoinstitutionen aus, etwa Verfassungsgerichte, autonome Zentralbanken oder Referenden. Diese werden zwar für eine Verringerung von Politikinnovationen verantwortlich gemacht, allerdings wird dies in den betroffenen Ländern selten kritisiert.[2] Im Übrigen vermute ich, dass die Unterscheidung zwischen Typen von Vetospielern, auf die im Folgenden Wert gelegt wird, für die Vetospieler-Theorie generell bedeutsam ist.

Grundsätzlich muss beachtet werden, dass Vetospieler in unterschiedlichen Sequenzen eines politischen Prozesses ihren Einspruch erheben können. Die Wirkung des Vetos und die Chance, damit Politikergebnisse zu beein-

2 Tatsächlich können diese unabhängigen Institutionen nicht generell dafür verantwortlich gemacht werden, dass Innovationen verhindert werden. Verfassungsgerichte wie direktdemokratische Verfahren können auch Impulse für Veränderungen auslösen oder innovative Entscheidungen herbeiführen. Zugegeben, die Justiz neigt zu konservativen Entscheidungen und hat die Aufgabe, die Verfassung zu bewahren. Aber das deutsche Bundesverfassungsgericht leitet aus dem Grundgesetz immer wieder Aufträge an den Gesetzgeber ab, die etwa in der Sozialpolitik innovativ wirken. Der Strukturkonservatismus der direkten Demokratie hängt davon ab, wie diese ausgestaltet ist. Volksabstimmungen über Sachfragen führen häufig zu einer Blockierung von Reformen, während Volksinitiativen genau das Gegenteil bewirken können.

flussen, variiert je nach dem, ob sie die Definition von Verhandlungsgegenständen beziehungsweise -positionen betreffen, ob sie direkt auf die Entscheidung wirken oder ob die Akteure eine bereits getroffene Entscheidung erst nachträglich verwerfen können. Wenn wir den politischen Prozess als einen Filtervorgang betrachten, in dem in den unterschiedlichen Phasen schrittweise Entscheidungsoptionen ausgesondert werden, so wird offenkundig, dass die Gestaltungschancen der Akteure umso größer sind, je früher sie in das Verfahren eingeschaltet sind, die destruktive Wirkung eines Vetos aber umso größer ist, je später es ausgeübt wird. Die Macht eines Vetospielers hängt damit auch davon ab, ob er an der Entscheidung direkt beteiligt ist oder ob er nur Entscheidungen eines Gremiums, dem er nicht angehört, verhindern kann. Deswegen ist zwischen internen und externen Vetospielern zu unterscheiden. Im Fall der Politikverflechtung sind die Regierungen beziehungsweise ihre Vertreter als interne, die Parlamente – *de jure* oder *de facto* (dazu Näheres unten) – als externe Vetospieler einzuordnen.

Unter internen Vetospielern verstehe ich solche, die direkt an der Aushandlung einer Entscheidung beteiligt sind. Sie können auf den Ablauf des Entscheidungsprozesses, auf die Problemdefinition, auf Interessenkonflikte, auf Verfahren und auf die Beschlussfassung unmittelbar einwirken. Dementsprechend können sie ihre Strategien im Prozessverlauf anpassen. Externe Vetospieler können Entscheidungen verhindern, die in einer anderen Institution von anderen Akteuren getroffen worden sind, sie sind aber nicht an der Ausarbeitung dieser Entscheidungen beteiligt und können nur auf Pro-

Übersicht 2 Interne und externe Vetospieler

	Vetospieler in der Mehrebenenverflechtung	
	Regierungen	*Parlamente*
Typus des Vetospielers	intern	extern
Interaktions-orientierung	»mixed motives« (Interessen der eigenen Bürgerschaft und Interessen der Bürger im gesamten Mehrebenen-verbund)	»egozentrisch« (Interessen der eigenen Bürgerschaft)
Veto-Strategien	Drohung mit Nichteinigung	Ex-ante-Definition von Mandat Ex-post-Kontrolle

zessverläufe sowie Ergebnisse reagieren. Die Stellung der Akteure im Entscheidungssystem beeinflusst auch ihre Interaktionsorientierungen: Interne Vetospieler verfolgen ihre eigenen Interessen, aber sie müssen, wenn sie ernsthaft an einem Verhandlungsergebnis interessiert sind, auch die Interessen ihrer Verhandlungspartner berücksichtigen. Die egoistische Verfolgung ihrer Ziele sowie das Interesse an einer von allen oder von einer Mehrheit der Beteiligten akzeptierten Problemlösung verbinden sich bei ihnen zu »mixed motives«. Im Unterschied hierzu sind externe Vetospieler ausschließlich auf die Verwirklichung ihrer eigenen Interessen aus. Die entsprechenden Orientierungen der Akteure in Parlamenten werden durch den Wettbewerb der Parteien um Wählerstimmen noch verstärkt.

3 Dilemmata kollektiven Handelns in der Politikverflechtung

Die Entscheidungsstruktur, auf die ich mich konzentriere, wird durch das Zusammenwirken interner und externer Vetospieler gebildet. Extern agieren die Parlamente, welche die Verhandlungspositionen ihrer Regierungen mitbestimmen und Entscheidungsergebnisse nachträglich kontrollieren können, aber sie sind nicht an den intergouvernementalen Verhandlungsprozessen beteiligt. Interne Vetospieler sind die Regierungen, welche in Verhandlungen eine Einigung erzielen müssen. Sofern formal mit Mehrheit entschieden werden kann, ist die Vetomacht einer einzelnen Regierung deutlich schwächer als unter der Voraussetzung einstimmiger Entscheidungen, aber innerhalb einer Mehrheitskoalition verfügt jede der daran beteiligten Regierungen über eine Vetoposition.

Die Vetomacht von Parlamenten ist meistens nicht explizit festgelegt, und nicht selten wird sie ihnen abgesprochen. Im deutschen Regierungssystem etwa wirken die Landesregierungen im Bundesrat nach allgemeiner Auffassung mit einem freien Mandat an der Gesetzgebung des Bundes mit und sind daher nicht an Stellungnahmen ihrer Landesparlamente gebunden. Auch in der EU können die meisten Parlamente der Mitgliedstaaten keine bindenden Mandate formulieren und sie können nur in bestimmten Entscheidungen ein formales Vetorecht bei der Ratifizierung von Vertragsänderungen ausüben. Nach der Grundnorm eines parlamentarischen Systems ist aber eine Regierung an den Willen der Parlamentsmehrheit gebunden. Entspricht sie diesem Willen nicht, so kann ihr das Misstrauen ausgesprochen

werden. In der Praxis ist dies zwar höchst selten und gerade in intergouvernementalen Beziehungen gelingt es Regierungen in der Regel, die Mehrheit der Abgeordneten ihrer Partei oder der sie stützenden Koalition für eine Entscheidung zu gewinnen. Aber Regierungshandeln im parlamentarischen System wäre nicht legitim, wenn es nicht die Möglichkeit eines Widerspruchs des Parlaments gäbe, und zwar selbst dann, wenn eine rechtlich bindende Stellungnahme nicht vorgesehen ist. Zur Legitimationsidee eines parlamentarischen Systems gehört die wirksame Kontrolle der Regierung durch das Parlament, weil nur sie sicherstellt, dass der Wille der Wählerschaft über das Parlament in Regierungshandeln transformiert wird. Widersprüche eines Parlaments, die sich gegen die Politik einer höheren Ebene richten oder gegen Ergebnisse intergouvernementaler Verhandlungen über Materien, die formal in die Zuständigkeit der Exekutive fallen (etwa des Bundesrats oder des Ministerrats in Angelegenheiten der eigenen Kompetenzen der EU), können eine Entscheidung nicht verhindern oder nachträglich rückgängig machen. Sie können aber eine Regierungskrise auslösen, und keine Regierung wird diese riskieren, um eine Sachentscheidung zu treffen. Die Möglichkeit eines parlamentarischen Vetos, im Sinne eines Widerspruchs gegen Regierungsentscheidungen, muss also als Legitimitätsgrund unterstellt werden. Diese Gründe sprechen dafür, Parlamente als externe Vetospieler zu behandeln.

Diese institutionelle Struktur zeichnet sich durch spezifische Dilemmata kollektiven Handelns aus. Regierungen unterliegen zunächst den typischen Schwierigkeiten eines Verhandlungsprozesses, welche Fritz W. Scharpf als Verhandlungsdilemma analysierte (Scharpf 1992, 1997). Selbst wenn alle Beteiligten ein Verhandlungsergebnis anstreben (und davon kann im Regelfall ausgegangen werden), so wird eine Einigung dadurch erschwert, dass alle Akteure gleichzeitig eine für ihre eigenen Interessen möglichst optimale Lösung erreichen wollen. Die daraus resultierenden Verteilungskonflikte stehen einer Verhandlungslösung auch dann entgegen, wenn gemeinsame Vorteile eigentlich für ein solches Ergebnis sprechen.

Dieses Dilemma wird wesentlich verschärft, wenn Regierungen auf die Zustimmung ihres Parlaments angewiesen sind und von diesem kontrolliert werden. Zu den Regeln eines parlamentarischen Systems gehört zwar auch, dass die Parlamentsmehrheit ihre Regierung unterstützt. Aber diese Unterstützung ist nicht mit blinder Gefolgschaft gleichzusetzen, sondern verlangt ein wechselseitiges Vertrauensverhältnis und eine Abstimmung der Politik unter den kritischen Augen der Opposition. Dies beeinflusst die Handlungsorientierungen und das Verhalten der Regierung. Da Parlamente, und zwar

auch die eine Regierung unterstützenden Mehrheitsfraktionen, vorrangig die Vorteile für die eigene Wählerschaft berücksichtigen, muss auch eine Regierung dem folgen, selbst wenn dadurch positiv zu bewertende Lösungen in intergouvernementalen Verhandlungen erschwert werden. Die Tatsache, dass sie auf das Vertrauen der Parlamentsmehrheit angewiesen ist und dass dieser die prinzipielle Möglichkeit eines Vetos zugesprochen werden muss, verstärkt die auf Verteilungsaspekte gerichtete Interaktionsorientierung einer Regierung.[3]

Parlamente verfügen über zwei Formen von Vetomacht (in dem oben genannten Sinn): Sie können zum einen vor den Verhandlungen der Regierungen die Verhandlungsposition bestimmen und damit andere Verhandlungsoptionen ausschließen. Zum anderen können sie nachträglich über die Annahme oder Ablehnung eines Verhandlungsergebnisses befinden, wobei in den Fällen, in denen keine förmliche Ratifizierung durch Parlamente erforderlich ist, dieser Beschluss lediglich als Vertrauens- oder Misstrauensbekundung gegenüber der eigenen Regierung wirkt. Anders als die Regierungen können Parlamente dabei nicht Spielräume für eine Einigung in den intergouvernementalen Verhandlungsprozessen ausloten. Sie entscheiden vielmehr ohne Kenntnis der Verhandlungspositionen und -strategien der Kooperationspartner.[4] Wenn Parlamente vor den Verhandlungen ihren Willen erklären und damit die Regierung an eine Verhandlungsposition binden, dann schränken sie den Bereich möglicher Ergebnisse von Verhandlungen ein. Gleiches gilt, wenn die Regierungen Vetos ihrer Parlamente antizipieren und die Position der Mehrheitsfraktionen übernehmen, ohne dass diese explizit verlautbart wird. Sofern Parlamente nachträglich Verhandlungslö-

3 In welchem Maß diese Orientierungen ausgeprägt sind, hängt von dem Verhältnis zwischen Regierung und Opposition, der Struktur des Parteiensystems (dualistische Konfrontation zwischen zwei Parteien oder gemäßigter Wettbewerb im Mehrparteiensystem; vertikal integriertes oder nach Ebenen differenziertes Parteiensystem), der Autonomie von Parlamentsfraktionen gegenüber ihren Parteien und anderen Faktoren ab (vgl. z.B. Kropp 2001: 68–86). Darauf gehe ich hier aber nicht näher ein. Grundsätzlich befinden sich in einem parlamentarischen Regierungssystem Mehrheitsparteien und Oppositionsparteien in der parlamentarischen Arena in einem – mehr oder weniger ausgeprägten – Wettbewerb.

4 Spieltheoretisch betrachtet liegt damit eine Verbindung zwischen zwei unterschiedlichen Spielen vor, einem kooperativen Spiel der Regierungen und einem nicht-kooperativen Spiel zwischen den Regierungen und den sie kontrollierenden Parlamenten. Anders als die Regierungen sind die Parlamente nicht in Kommunikationsprozesse mit den anderen Konfliktparteien einbezogen und sie sind auch nicht auf die Einhaltung einer Vereinbarung verpflichtet. Allerdings gibt es in manchen Parlamenten Verfahrensregeln, durch die ein kontinuierlicher Informationsaustausch zwischen zuständigen Ausschüssen und der Exekutive realisiert wird.

sungen überprüfen oder ratifizieren müssen, stehen sie im Fall von Vereinbarungen der Regierungen, die den Präferenzen der Parlamentsmehrheit widersprechen, vor dem Problem, zwischen der Annahme eines suboptimalen Ergebnisses und einer Misstrauensbekundung gegenüber ihrer Regierung abwägen zu müssen, wobei die zweite Alternative für die Mehrheitsfraktionen in der Regel eindeutig die schlechtere ist. Bei einer Ex-ante-Festlegung von Vetopositionen oder einer Antizipation von Ex-post-Vetos erhöht die Parlamentsbeteiligung drastisch die Blockadegefahren im Verhandlungssystem. Regierungen werden dann zu einer »positionsorientierten« Verhandlungsweise (Benz 1994: 120–122) veranlasst. Sofern Parlamente auf Interventionen in die Verhandlungsprozesse verzichten und sich mit der Ratifikation von Ergebnissen begnügen, kommt es zu der vielfach beklagten »Entparlamentarisierung«.

Dieses zusätzliche Dilemma lässt sich damit auf folgende einfache Formel bringen: Je besser die Kontrolle funktioniert, desto wahrscheinlicher wenden Regierungen Verhandlungsstrategien an, welche Blockaden wahrscheinlich machen beziehungsweise schlechte Ergebnisse erzeugen. Problemlösende Verhandlungsstrategien (»arguing«, verständigungsorientiertes Verhandeln; Benz 1994: 125–127) sind unter Bedingungen strikter Kontrolle nicht zu erwarten, sondern erfordern eine hohe Autonomie der Regierungen. Dies aber widerspricht den Anforderungen an demokratische Legitimation (Benz 1998, 2001).

Die Ursache für dieses Dilemma liegt – vereinfacht ausgedrückt – in der Verbindung von Entscheidungsregeln der Kooperation und des Parteienwettbewerbs in der parlamentarischen Arena (vgl. dazu für den deutschen Bundesstaat: Lehmbruch 2000). Verhandelnde Regierungen können in Kooperationsprozessen ihre Präferenzen wechselseitig anpassen oder durch Paketlösungen übereinstimmende Präferenzkombinationen finden. Parlamente, welche extern kontrollieren, vollziehen diese Anpassungsprozesse nicht ohne weiteres nach, zudem entscheiden sie unter der Bedingung der Konkurrenz zwischen Parteien um Wählerstimmen.

Das so beschriebene Dilemma stellt eine theoretische Konstruktion dar. Was hier in wissenschaftlichen Begriffen beschrieben wurde, entspricht aber den Problemwahrnehmungen der handelnden Akteure. Wenngleich diese nicht die genaue Logik des Mehrebenendilemmas durchschauen, erkennen sie doch die grundsätzliche Problematik. Dieses ungefähre Wissen reicht aus, um sie zu veranlassen, nach Auswegen aus den »Fallen« der Mehrebenenstruktur zu suchen (Pierson 1995; Héritier 1999). Auf Grund praktischer Erfahrungen lernen sie und entwickeln heuristische Verfahrensweisen und

Strategien, mit welchen Entscheidungsblockaden vermieden werden können (Ostrom 1998: 9). Dies gilt sowohl für die internen wie auch für die externen Vetospieler. In einem weiteren Schritt ist daher zu prüfen, inwieweit diese in der Lage sind, solche Strategien anzuwenden, die effektive und legitime Politik ermöglichen.

4 Strategien interner Vetospieler: Regierungen in der Politikverflechtung

Vetostrategien sind nicht mit dem Einsatz von Blockademacht gleichzusetzen. Ich verstehe darunter die strategische Nutzung von Vetomacht, um Politikziele zu erreichen. Vetospieler setzen ihre Macht also auf der Grundlage eines Handlungsplans ein, wobei wir davon ausgehen können, dass sie normalerweise Entscheidungsblockaden eigentlich vermeiden wollen. Repräsentanten in Regierungen und Parlamenten, die den Status quo erhalten wollen, versuchen Themen als für die Politik nicht relevant zu erklären. Wenn Themen auf der politischen Agenda stehen, so ist es für sie normalerweise besser, durch eine Entscheidung den Status quo zu verändern als ihn zu erhalten, weil sie ansonsten den Vorwurf der Handlungs- beziehungsweise Entscheidungsunfähigkeit auf sich ziehen.

Im Folgenden sollen Strategien von Vetospielern dann als konstruktiv bezeichnet werden, wenn sie erstens eine Entscheidung ermöglichen (also Blockaden verhindern), zweitens ein Ergebnis herbei führen, durch welches ein problematischer Zustand überwunden wird (Veränderung des Status quo), und wenn sie drittens zugleich den Willensbildungsprozess für die betroffenen Interessen beziehungsweise ihre Repräsentanten öffnen (Interessenberücksichtigung). Auf der Abstraktionshöhe der hier durchgeführten Analyse genügt es, die Konstruktivität von Strategien nach diesen (zugegeben wenig operationalen) Kriterien zu bestimmen.

Die Strategien[5], zu denen interne Vetospieler bei drohenden Entscheidungsblockaden übergehen, richten sich auf die Gegenstände von Verhand-

5 Für einen Erfolg der Strategien individueller Akteure ist es erforderlich, dass auch andere diese anerkennen oder anwenden. Strategisches Handeln zur Überwindung der Dilemmata kollektiven Handelns im Mehrebenensystem setzt also selbst kollektives Handeln voraus. Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit, dass dieses gelingt, relativ hoch, weil letztlich insoweit alle Akteure gleichgerichtete Interessen verfolgen.

lungen, die Verfahren und Interaktionsbeziehungen der Akteure sowie die institutionellen Rahmenbedingungen von Verhandlungsprozessen. Teilweise sind sie bereits in der Politikverflechtungstheorie von Fritz W. Scharpf beschrieben worden. Scharpf unterschied zwischen Strategien, die das Konfliktniveau einer Entscheidung (die Wahrscheinlichkeit von Interessenkonflikten) reduzieren, Strategien, die Entscheidungsalternativen einschränken und Strategien, welche die Zahl der zu beteiligenden Akteure verringern (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976: 40–51; Scharpf 1987: 29–30). Wir können die ersten beiden als auf die »policies« bezogene Strategien zusammenfassen, während die als Letzte genannte die »Politics«-Dimension betrifft. In der Literatur gibt es Hinweise darauf, dass Akteure auch die institutionellen Bedingungen der Verhandlung beeinflussen können. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Strategien:

In Hinblick auf die »policies«, die *Definition der Politikinhalte*, entdeckte Scharpf in seinen Studien zur Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern konfliktminimierende Entscheidungsregeln, durch welche Probleme so definiert werden, dass alle Akteure sich als Gewinner von Entscheidungen sehen können. Das gelingt etwa durch einfache Verteilungsregeln, die möglichst alle Beteiligten gleich behandeln, durch Verzicht auf Eingriffe in bestehende Besitzstände, durch Kostenexternalisierung oder durch Vertagung von Entscheidungen über besonders konfliktträchtige Verhandlungsgegenstände. Diese Regeln kommen zu Stande, wenn Akteure die Frage der Verteilungsgerechtigkeit des Ergebnisses aufwerfen. Dadurch treten redistributive Aspekte von »policies« in den Vordergrund, die nur unter Anwendung der genannten konfliktreduzierenden Regeln gelöst werden können. Letzten Endes reduzieren diese aber die Entscheidungsqualität, weil die erzielbaren Kompromisse sich meistens nach dem Status quo richten und regelmäßig nicht den sachlichen Erfordernissen entsprechen (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976: 48–52). Allerdings gibt es auch konstruktivere Strategien, eine Verhandlungslösung zu erreichen. Die Bündelung von Themen zu Verhandlungspaketen, in denen sich die Nutzen und Kosten für die einzelnen Beteiligten ausgleichen, ist als wichtigste zu nennen (Scharpf 1992). In der EU sind Paketlösungen gängige Praxis, die sowohl institutionelle Reformen als auch Umverteilungen von Finanzen ermöglichen. Grundsätzlich sind sie als positiv zu bewerten, da sie trotz divergierender Interessen Entscheidungen ermöglichen, die den Status quo verändern.

Im Hinblick auf die »politics«, also die *Interaktionsstrukturen* der beteiligten Akteure können die Verhandlungsprozesse in zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht untergliedert werden: Im ersten Fall werden Verhand-

lungen sequenzialisiert, so dass Entscheidungen in Teilschritte zerlegt und Konflikte »klein gearbeitet« werden können (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976: 44). Auf eine sachliche Aufteilung der Konfliktgegenstände läuft eine Strategie hinaus, bei der konfliktträchtige von weniger konfliktträchtigen Bestandteilen getrennt werden (»Entscheidungssegmentierung«, ebd.: 47). Rainer Eising fand in einer Untersuchung der Verhandlungen im Ministerrat der EU heraus, dass diese Praxis hier üblich ist, wobei zuerst die weniger konfliktträchtigen Themen entschieden und dann im weiteren Verhandlungsverlauf als nicht mehr disponibel ausgeklammert werden (Eising 2000: 232). Während bei der Konfliktvertagung oder der inkrementellen Problembearbeitung die Gefahr besteht, dass wesentliche Probleme verdrängt werden, jedenfalls der Innovationsgrad der Politik gering ist, werden durch eine sachliche Zerlegung der Konfliktthemen Lernprozesse induziert. Die soziale Untergliederung des Verhandlungssystems beschrieb Scharpf mit den Strategien der Bilateralisierung, der negativen Koordination, der Spezialisierung und der Fraktionsbildung (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976: 42–44). Die Bilateralisierungsstrategie in Verbindung mit der negativen Koordination wählte etwa Bundeskanzler Schröder, um durch Zugeständnisse an einzelne Länderregierungen im Bundesrat eine Mehrheit für die Steuerreform 2000 zu erzielen. Auch Koalitionsbildungen sind in den Bund-Länder-Beziehungen nicht selten. In Verhandlungen über finanzpolitische Themen kommt es häufig zu einer Abstimmung von Entscheidungen zwischen der Bundesregierung und Landesregierungen, die von der Regierungspartei im Bund gestellt werden (Renzsch 1991). In der EU sind die deutsch-französische Achse oder die Verhandlungen zwischen den Regierungen der großen Mitgliedstaaten als bekannteste Beispiele für Koalitionsstrategien zu nennen. Auch sie tragen dazu bei, Politikblockaden aufzulösen und innovative Entscheidungen zu realisieren. Allerdings gehen sie auf Kosten der Interessenberücksichtigung.

Strategien, welche die *institutionellen Rahmenbedingungen* des Verhandlungssystems verändern, wurden von Scharpf als eher unwahrscheinlich bezeichnet. Seine These der »Politikverflechtungsfalle« besagt, dass selbst dann, wenn Akteure erkennen, dass in den gegebenen Verflechtungsstrukturen keine erfolgreiche Politik möglich ist, institutionelle Änderungen unwahrscheinlich sind (Scharpf 1985). Das ist sicher richtig, soweit damit institutionelle Reformen gemeint sind, durch welche das Mehrebenensystem formell entflochten wird. Die Alternativen einer Zentralisierung oder einer Dezentralisierung bedeuten für eine Ebene einen Verlust an Kompetenzen, den ihre Vertreter nicht konzedieren können. Ist für institutionelle Reformen

die Zustimmung zentraler wie dezentraler Regierungen und Parlamente erforderlich, und dies ist in Mehrebenensystemen vom Typus des deutschen Bundesstaats und der EU der Fall, so scheidet ein Abbau der Politikverflechtung praktisch aus. Solche Reformen scheitern an der Macht der Vetospieler.

Praktisch realisierbar sind aber institutionelle Veränderungen der Verhandlungsstrukturen durch Anpassung der Interaktionsregeln, ohne dass Kooperationsbeziehungen aufgelöst werden. Neue Regeln können dabei entweder für eine konkrete Entscheidungssituation genutzt werden oder zu dauerhaften Veränderungen führen. Anders als dies in der Politikverflechtungstheorie unterstellt wird, halte ich diese Strategien für besonders relevant für die Politik in verflochtenen Mehrebenensystemen. Alle fördern sie die Entscheidungs- und Innovationsfähigkeit von Politik. Die folgenden Beispiele sollen dies verdeutlichen:

– Die erste Strategie wird als *»level shifting«* bezeichnet. Gemeint ist damit die Verlagerung von Verhandlungen auf eine andere Ebene in der Entscheidungshierarchie von Regierungen oder in ein Gremium mit speziellen Zuständigkeiten. Dadurch werden nicht nur neue Akteure ins Spiel gebracht, sondern auch die anstehenden Probleme in einem veränderten Entscheidungskontext neu definiert. Die Strategie beinhaltet also einerseits eine Veränderung von Konfliktstrukturen durch Umdefinition des Entscheidungsproblems, andererseits aber auch eine Verlagerung der Verhandlungen in andere Institutionen.[6] Elinor Ostrom erkannte die Bedeutung der Ebenenverlagerung in ihrer Untersuchung der »Common-pool«-Probleme (Ostrom 1990). Sie stellte fest, dass Akteure zur Lösung des Verhandlungsdilemmas fähig sind, wenn sie den Interessenkonflikt zu einer Verfassungsfrage beziehungsweise einer Frage der Änderung des institutionellen Kontexts machen. »Level shifting« wird auch in der EU praktiziert, wobei zwei Richtungen feststellbar sind: Zum einen können Fachausschüsse mit der Behandlung eines Problems betraut werden, über das es zwischen Ministern oder den Staats- und Regierungschefs keine Einigung gibt. Zum anderen können Verhandlungen, die auf der Ebene der Fachgremien blockiert sind, auf die hierarchisch höhere Ebene verlagert werden, wo der Verhandlungsspielraum durch Themenbünde-

6 Im Unterschied zu den oben genannten Veränderungen der »policies« handelt es sich hier aber darum, dass ein Problem in einen neuen sachlichen Zusammenhang gestellt wird, der in aller Regel notwendigerweise einen anderen institutionellen Kontext erfordert.

lung (»issue linkage«) erweitert werden kann. In intergouvernementalen Verhandlungen in Bundesstaaten, die Strukturen der Politikverflechtung ausgebildet haben, sind diese Strategien ebenfalls üblich (zu Kanada: Painter 1991).

– Eine weitere Variante institutioneller Veränderung, welche zur Überwindung drohender Blockaden beiträgt, besteht in der Einrichtung von *Parallelinstitutionen*, welche nicht durch die Interessenkonflikte zwischen Regierungen belastet sind, weil in ihnen fachliche Erwägungen im Vordergrund stehen. Im Unterschied zum »level shifting« wird hier das Verhandlungsthema nicht neu definiert, sondern man nutzt im vorhandenen Aufgabenfeld vorhandene Institutionen, die formal nicht für die Entscheidung zuständig sind, aber Entscheidungsvorschläge erarbeiten können. Ein Beispiel hierfür ist der Wissenschaftsrat, welcher Bund-Länder-Verhandlungen in der Bildungs- und Forschungspolitik vorbereitet. Wenngleich seine fachlich begründeten Empfehlungen nicht selten den Interessen der Wissenschaftspolitik des Bundes und der Länder widersprechen (Kaase 1999), so fördert er doch in einem durch ideologische Auseinandersetzungen und Verteilungsinteressen belasteten Politikfeld die Entscheidungsfähigkeit im deutschen Verbundföderalismus. Im deutschen Bundesstaat fungieren auch die Parteien als konfliktentlastende und konfliktregelnde Parallelinstitutionen, weil bei der Festlegung der Parteilinie Bundes- und Länderinteressen ausgeglichen werden müssen. In der EU sind in diesem Zusammenhang besonders der Ausschuss der ständigen Vertreter sowie die Fachausschüsse des Rates zu nennen, in denen nach Schätzungen ca. 70 Prozent der Vereinbarungen getroffen werden, die der Rat nur noch ratifiziert (Hix 1999: 68).

– Durch die Nutzung von »*Opting-out*«*-Klauseln* bei Vereinbarungen kommt es ebenfalls zu einer Änderung des institutionellen Kontexts, denn damit wird die Reichweite einer Regelung eingeschränkt. Solche Auswege aus der Blockade werden besonders dann genutzt, wenn drohende Vetos von Parlamenten einer Regierung keinen Verhandlungsspielraum lassen, extern erzwungener Widerstand kurzfristig in Verhandlungen nicht überwunden werden kann und ein Veto einer Regierung nur durch bilaterale Sondervereinbarungen zu vermeiden ist. Wie sich am Beispiel der EU erkennen lässt, kann diese Strategie zu einer dauerhaften Veränderung der Mehrebenenverflechtung führen. Die Tatsache, dass in der EU Fortschritte der Integration häufig nur zu Stande kamen, weil einzelnen Staaten ein »Opting-out«-Recht zugestanden wurde, führte

schließlich dazu, dass die intergouvernementale Zusammenarbeit einer begrenzten Gruppe von Staaten in den Verträgen verankert wurde. Dadurch wurde die Asymmetrie der Union institutionell festgelegt. Ähnliches kann in der Entwicklung des kanadischen Bundesstaats beobachtet werden. Hier gibt es, anders als in Deutschland, keine institutionalisierten Formen der Politikverflechtung. Intergouvernementale Vereinbarungen beruhen auf Freiwilligkeit. Kooperation wird nicht selten erreicht, indem auf die Zustimmung aller Provinzen verzichtet wird, weshalb sich die Interessenunterschiede zwischen den Provinzen in asymmetrischen Strukturen des Bundesstaates niederschlagen (Painter 1991; Watts 2002). Sind »Opting-out«-Klauseln nicht realisierbar, so können Vetos einzelner Akteure durch »Flexibilisierungsregeln« (am Beispiel der EU: Eichener 1997: 605; Eising 2000: 245) umgangen werden. Regierungen wird dann zugestanden, dass sie beim Vollzug einer Entscheidung in ihrem Zuständigkeitsbereich von der gemeinsamen Lösung abweichen können. Generell erhöhen diese Strategien die Innovationsfähigkeit von Politik, die allerdings unter Umständen durch Exklusion von Interessen und Fragmentierung des politischen Systems erkauft wird.

– Schließlich können Strategien der Vetospieler darauf gerichtet sein, bestehende Verhandlungsverfahren zu unterlaufen und die Konfliktregelung zu informalisieren. Dass Verhandlungslösungen in Gesprächen außerhalb der formalen Verfahren oder in inoffiziellen Expertengremien getroffen werden, ist ein üblicher und an sich nicht kritikwürdiger Vorgang in der politischen Praxis. Dauerhafte Wirkungen können daraus aber folgen, wenn sich informale Beziehungen zu *Netzwerken* verfestigen, die faktisch an die Stelle der institutionalisierten Politikverflechtung treten. Die Strategie der Informalisierung kann auch zu einer faktischen Dezentralisierung der Entscheidungen führen, wenn Gremien der Mehrebenenkoordination nicht funktionsfähig sind. Konfliktminimierende Entscheidungen in der Politikverflechtung lassen nicht selten den dezentralen Vollzugsinstitutionen so weite Entscheidungsspielräume, dass diese faktisch unkoordiniert agieren.

Diese auf den institutionellen Kontext gerichteten Strategien sind geeignet, innovative Politik zu verwirklichen. Der Grad der Interessenberücksichtigung ist allerdings unterschiedlich: Im Fall des »level shifting« ist es möglich, dass der Kreis der involvierten Akteure erweitert und somit für zusätzliche Interessen geöffnet wird. Die Nutzung von Parallelinstitutionen führt zur Machtverschiebung zu Lasten legitimierter Entscheidungsinstanzen.

Übersicht 3 Strategien der Regierungen in der Politikverflechtung

		Entscheidungsfähigkeit	Innovation	Interessenberücksichtigung
Definition der »policy«				
– Fokussierung auf Verteilungsaspekte	– Strukturerhaltung	+	–	+
	– Gleichbehandlung	+	–	+
	– Eingriffsverzicht	+	–	+
– Paketlösungen		+	+	+
Gestaltung von Verfahren/ Interaktionsstrukturen				
– Sequenzialisierung		+	–	–
– Segmentierung		+	+	+/–
– Bilateralisierung		+	+	–
– negative Koordination		+	+/–	–
– Spezialisierung		+	+	–
Veränderung des institutionellen Kontexts				
– »level shifting«		+	+	+
– Parallelinstitutionen		+	+	–
– »opting-out«, Flexibilisierung		+	+	+/–
– Informalisierung, Netzwerke		+	+	–

»Opting-out«-Klauseln und Flexibilitätsregeln schließen einzelne Akteure, Gruppen oder Gebiete aus, allerdings auf freiwilliger Basis. Informale Netzwerke schließlich schotten die Verhandlungen gegen externe Kontrollen ab.

Alle genannten Strategien tragen dazu bei, das Verhandlungsdilemma zu überwinden. Nicht alle führen zu einer besonders innovativen Politik oder zu problemlösenden Entscheidungen und die meisten sind im Hinblick auf die Interessenberücksichtigung nicht optimal, teilweise führen sie sogar zu gravierenden Beschränkungen. Allerdings gibt es auch keinen Grund zu der Annahme, dass Verhandlungen im Vergleich zu Mehrheitsentscheidungen oder zu Entscheidungen eines wohl wollenden Diktators schlechtere Ergebnisse produzieren. Dies könnte der Fall sein, wenn externe Vetospieler wie kontrollierende Parlamente die verhandelnden Regierungen zu Strategien veranlassen, die eher schlechte Lösungen wie konfliktminimierende Kompromisse oder Einigungen zu Lasten unbeteiligter Minderheiten verursachen. Auch dies ist aber keine zwingende Konsequenz der Verbindung zwischen Verhandlungen und parlamentarischer Demokratie, weil Parlamentarier diese negativen Folgen berücksichtigen und darauf ihre Strategien einstellen.

5 Strategien externer Vetospieler: Parlamente in der Politikverflechtung

Wie oben erwähnt, wird in Mehrebenensystemen der hier betrachteten Form demokratische Legitimation nicht oder zumindest nicht allein durch ein zentrales Parlament, sondern durch die Beteiligung der Parlamente in den involvierten Staaten oder Gebietskörperschaften gewährleistet. Parlamentarier müssen dabei mit dem beschriebenen Dilemma umgehen, also eine schwierige Gratwanderung zwischen zwei ungünstigen Alternativen bewältigen: Geben sie ihrer Regierung freie Hand, dann leisten sie einem Legitimationsdefizit Vorschub; nutzen sie dagegen ihre Vetomöglichkeiten, sei es durch politisch bindende Verhandlungsmandate oder durch »Ex-post«-Kontrolle der Verhandlungsergebnisse, dann beeinträchtigen sie die Effektivität von Verhandlungen.

Ob sie überhaupt zwischen diesen Alternativen wählen können, hängt davon ab, wie die parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte konkret ausgestaltet sind. Ohne Verfahrensregeln, die ihnen hinreichende Informationen sichern, rechtzeitige Willenserklärungen ermöglichen oder die Regierung zu expliziter Darlegung ihrer Politik zwingen, bleiben Parlamente machtlos. Sie reagieren daher auf die Ausbildung von Mehrebenenpolitik durch institutionelle Reformen, welche die Gewaltenbalance des parlamentarischen Systems erhalten oder wieder herstellen sollen. So haben die deutschen Landtage eine frühzeitige Beteiligung in den Gemeinschaftsaufgaben durchgesetzt, für die sie Haushaltsmittel bereitstellen müssen. Regionale und nationale Parlamente reagierten auf die europäische Integration, indem sie Europaausschüsse einrichteten, um ihre Informationsverarbeitungskapazitäten zu verbessern, und indem sie Informations- und Beteiligungsrechte an der Europapolitik ihrer Regierung geltend machten (Johne 2000; Kamann 1997; Maurer/Wessels 2001; Norton 1996; Straub/Hrbek 1998; Weber-Panariello 1995).

Diese institutionellen Reformen bringen Parlamente allerdings in eine problematische Situation. Einerseits müssen sie, um den Anforderungen an demokratische Legitimation gerecht zu werden, die Voraussetzungen für die Regierungskontrolle verbessern, andererseits können sie die Kontrollmacht, die sie durch institutionelle Reformen erlangen, nur bedingt einsetzen. Wenn intergouvernementale Verhandlungen mit Mehrheitsentscheidungen enden, sind Regierungen, die an parlamentarische Stellungnahmen gebunden sind, nicht in der Lage, durch Kompromisse eine gegen ihre Interessen gehende Entscheidung zu verhindern. Bei erforderlicher Einstimmigkeit

kommt es zu Verhandlungsblockaden, die ebenfalls die Ziele individueller Regierungen verhindern können. Selbst wenn Parlamente über Vetomacht verfügen, setzen sie diese daher höchst selten ein. Faktisch verzichten sie daher auf die Nutzung ihrer Macht, weil sie die schädlichen Auswirkungen vermeiden wollen, die Interventionen in Regierungsverhandlungen auslösen. Die Institutionenpolitik geht daher oft einher mit einer symbolischen Politik, wenn inhaltliche Entscheidungen betroffen sind. Sie trägt allerdings nicht dazu bei, die These eines Legitimitätsdefizits der Politikverflechtung zu entschärfen.

Die symbolische Politik in der parlamentarischen Kontrolle der Politikverflechtung kann in unterschiedlicher Weise praktiziert werden. In der Europapolitik werden häufig große öffentliche Debatten durchgeführt, in welchen Ergebnisse von Regierungsverhandlungen beraten werden, während gleichzeitig klar ist, dass eine Ablehnung dieser Ergebnisse ausscheidet (vgl. etwa Rudzio 2000). Teilweise sind auch Themenverschiebungen zu beobachten, durch die in einer Debatte Aspekte der Mehrebenenpolitik in das Zentrum der parlamentarischen Arbeit gerückt werden, die zwar öffentliche Aufmerksamkeit wecken, für die aber ein Parlament eigentlich nicht verantwortlich ist, während die in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Themen vernachlässigt werden. Das ist etwa der Fall, wenn ein Landtag sich mit Fragen der institutionellen Reform der europäischen Strukturfonds befasst, während er gleichzeitig die Entwicklung der regionalen Entwicklungsprogramme, auf deren Grundlage EU-Mittel sowie die zur Kofinanzierung erforderlichen Landesmittel eingesetzt werden, den Verhandlungen zwischen der Landesverwaltung und der Europäischen Kommission überlässt (Auel 2002). Auch die Drohung, sich abzeichnende Verhandlungsergebnisse abzulehnen, die Parlamentsmehrheiten vereinzelt aussprechen, hat normalerweise eine symbolische Bedeutung. Sie soll signalisieren, dass die Regierung nicht ohne Zustimmung des Parlaments handeln kann und deshalb den Willen des Parlaments in Verhandlungen mit anderen Regierungen berücksichtigen muss.

Da Parlamentsmitglieder wissen, dass sie ihre Ziele in intergouvernementalen Verhandlungen nicht durch Drohung mit Vetos durchsetzen können, versuchen sie, ihre Regierung durch Kommunikation zu beeinflussen. Parlamentsausschüsse oder Mehrheitsfraktionen fordern zuständige Vertreter der Regierungen auf, über die Vorbereitung und den Verlauf von Verhandlungen zu berichten. Regierungen ihrerseits erörtern ihre Politik mit Parlamentsgremien, um Konzessionsspielräume auszuloten und um die Parlamentsmehrheit frühzeitig von ihrer Politik zu überzeugen. Diese Kom-

munikationsprozesse finden überwiegend in den zuständigen Ausschüssen statt, die eine relativ kontinuierliche Kooperation zwischen Regierung und Parlament ermöglichen. Das führt zu einer gewissen Exklusivität der Prozesse, die noch verstärkt wird, wenn sie vorwiegend in informellen Kontakten zwischen Regierung und Mitgliedern der Mehrheitsfraktionen stattfinden.

Diese Verfahren können allerdings die Machtverschiebung zu Gunsten der Regierung, welche die Politikverflechtung verursacht, nicht kompensieren. Die Parlamente sind bei ihrer Einschätzung von Verhandlungsspielräumen und -verläufen auf Informationen ihrer Regierung angewiesen. Diese kann ihre doppelten Verpflichtungen, die aus der Beteiligung an intergouvernementalen Verhandlungen und an parlamentarischen Verfahren resultieren, nutzen, indem sie strategische »Selbstbindungen« (Schelling 1960: 22) eingeht, also ihre Entscheidungsspielräume auf einer Ebene als eng darstellt, um auf der anderen Ebene Konzessionen zu erreichen. Eine strategische Informationsvermittlung gelingt besonders gegenüber Parlamenten, welche die Eigendynamik der Verhandlungen zwischen Regierungen nicht hinreichend kalkulieren können. Das Verhalten eines Parlaments hingegen ist wegen der Öffentlichkeit der Diskussionen und der bekannten Positionen der Parteien für die Verhandlungspartner einer Regierung leicht zu prognostizieren.

Diese Asymmetrie der Interaktionsstruktur können Parlamente nur überwinden, wenn sie selbst unmittelbare Informationen über die Politik der Verhandlungspartner ihrer Regierungen gewinnen. Dazu müssen sie eigene Kommunikationskanäle im Mehrebenensystem aufbauen. Im Bereich der europäischen Politikverflechtung gibt es Anzeichen dafür, dass sie eben dies versuchen. Hier bestehen inzwischen Kontakte sowohl zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europaparlament als auch zwischen nationalen Parlamenten einzelner Mitgliedstaaten. In den Ausschüssen für Europaangelegenheiten der Parlamente der meisten EU-Staaten werden Abgeordnete des Europaparlaments aus dem jeweiligen Staat beteiligt (Fuchs 2001: 26; Maurer/Wessels 2001). Darüber hinaus finden in unregelmäßigen Abständen gemeinsame Sitzungen von Europaausschüssen einzelner Staaten statt (ebd.: 23–24). Hinzu kommen Kontakte individueller Parlamentsmitglieder zu europäischen Institutionen oder zu Parlamentariern in anderen Staaten. Diese Strategien der nationalen Parlamente werden unterstützt durch die von der europäischen Ebene ausgehenden Bemühungen, die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten der EU stärker in die europäischen Prozesse einzubeziehen. Ein Indiz dafür liefert die 14. Erklärung zum Vertrag über die

Europäische Union, in der auf die Konferenz der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments hingewiesen wird, die allerdings bislang keine praktische Bedeutung erlangen konnte. Wichtig für die Entwicklung informeller Kontakte sind dagegen die regelmäßigen Treffen der Europaausschüsse der nationalen Parlamente in der COSAC (»Conférence des organes specialisés dans les affaires communautaires«; Maurer 1996), in denen zwar selten eine Abstimmung von Positionen und Interessen gelingt, die aber als Forum für Information und Diskussion geschätzt werden (Fuchs 2001: 25).

Wenngleich man das Gewicht dieser Kommunikationsbeziehungen nicht überbewerten sollte, so bieten sie gleichwohl die Chance, dass die nationalen Parlamente direkt, und nicht nur indirekt durch Vermittlung ihrer Regierungen, in die Willensbildungsprozesse auf europäischer Ebene eingebunden sind. Grundsätzlich sind diese Strategien geeignet, dem Dilemma kollektiven Handelns im Mehrebenensystem unter den institutionellen Bedingungen eines parlamentarischen Systems seine Brisanz zu nehmen. Parlamente werden dadurch nicht zu internen Vetospielern, aber sie können ihren durch institutionelle Reformen erreichten Einfluss besser nutzen, um ihre Ziele in der Politikverflechtung zu verwirklichen, ohne die Gefahr einer blockierten Politik zu provozieren.

Unabhängig davon können selektiv eingesetzte Vetos externer Akteure aber auch dazu dienen, Lernprozesse auszulösen. Eine selten, nur in ausgewählten Fällen ausgesprochene Ablehnung von Vereinbarungen der Regierungen durch ein Parlament gilt als Krisensignal. Solche Ereignisse durchbrechen die Routinen der intergouvernementalen Konfliktregelung und stellen die Handlungsfähigkeit der Regierungen in Frage. In der Regel lösen sie intensive Bemühungen um eine Lösung aus. Verweigert etwa in der EU das Parlament eines Mitgliedstaats die Ratifikation einer Vertragsänderung, so führt dies regelmäßig nicht zu einem politischen Stillstand, sondern zu neuen Verhandlungen mit dem Ziel, die Blockade zu überwinden. Der selektive Widerspruch einzelner externer Vetospieler kann auf diese Weise Prozesse induzieren, welche auf längere Sicht Politikinnovationen generieren.

Vetomacht kann schließlich dadurch in einer konstruktiven Weise zur Geltung kommen, dass sie genutzt wird, um die Befassung mit Themen anzustoßen, statt unerwünschte Ergebnisse zu verhindern. Dass entsprechende Strategien erfolgreich sein können, lässt sich in der Praxis immer wieder beobachten. So weisen empirische Untersuchungen zur Rolle der deutschen Landtage in der Politikverflechtung darauf hin, dass diese Politikinnovationen anstoßen können, wenn sie auf die Agendagestaltung Einfluss nehmen (am Beispiel der Drogenpolitik: Kalke 2001). Eine ähnliche Funktion erfüllt

das Europäische Parlament, das in bestimmten Politikfeldern (nicht zuletzt bei der Verabschiedung des Budgets der EU) ein Vetorecht ausüben kann, dieses aber praktisch nutzt, um – gemeinsam mit der Europäischen Kommission – bereits frühzeitig die Definition von Verhandlungsgegenständen mit zu bestimmen (Benz 2002). In der aktuellen Diskussion um die Verfassung der EU versucht der Europaausschuss des Deutschen Bundestags eine ähnliche Rolle zu spielen, indem er sich durch öffentliche Anhörungen und Stellungnahmen bemüht, die Verfassungsfrage in der EU zum Thema zu machen. Als externe Vetospieler in der Politikverflechtung können Parlamente durch innovative Agendadefinitionen ihre Interessen geltend machen, ohne zu riskieren, dadurch politische Prozesse zu blockieren. Die hier an Beispielen skizzierten Strategien der Agendagestaltung beruhen teilweise auf informellen Verfahrensweisen, teilweise aber auch auf institutionellen Regeln, die Parlamente explizit mit Initiativrechten ausstatten. Die fachliche Kompetenz, welche erforderlich ist, um Initiativrechte gegenüber der Exekutive erfolgreich wahrzunehmen, scheint sich generell eher in den »Arbeitsparlamenten« mit starken Ausschüssen als in den »Redeparlamenten« zu finden.

Übersicht 4 Strategien der Parlamente in der Politikverflechtung

	Entscheidungs-fähigkeit	Innovation	Interessen-berück-sichtigung
Ex-ante-Definition von bindenden Verhandlungspositionen	–	–	–
Drohung mit Ex-post-Veto als symbolische Politik	+	–	–
Kommunikation	+	+/–	+/–
Ebenenübergreifende Gremien	+	+/–	+
Selektive Vetos	+	+	+/–
Agenda-setting	(+)	+	+

6 Bedingungen für konstruktive Vetostrategien

Anders als dies in der Vetospieler-Theorie unterstellt wird, ist also davon auszugehen, dass institutionell verankerte Vetopositionen nicht generell die Reform- und Innovationsfähigkeit von Politik beeinträchtigen. Und anders als dies in populären Thesen immer wieder verkündet wird, lässt sich durch theoretische Überlegungen wie durch empirische Forschung belegen, dass Politikverflechtung nicht zwangsläufig die Blockadeanfälligkeit von Politik erhöht. Mit welchen Folgen in der Mehrebenenverflechtung zu rechnen ist, hängt von den Strategien der Vetospieler ab. Diese können innovative Politik verhindern, und Beispiele dafür gibt es genügend. Sie können aber auch konstruktiv zu politischen Problemlösungen und zu Reformen beitragen. Die Schwäche der Vetospieler-Theorie liegt in ihrer Annahme einer determinierenden Wirkung von Institutionen, die sie trotz ihrer akteurtheoretischen Terminologie impliziert. Tsebelis schließt aus der Existenz von Vetospielern beziehungsweise aus ihren durch interne Strukturen vermeintlich vorgegebenen Handlungsweisen auf Politikergebnisse. Für komparative Untersuchungen mit quantitativen Methoden ist diese Reduktion der realen Komplexität erforderlich. Wenn wir aber die Funktionslogik der Politik in Mehrebenenstrukturen verstehen wollen, so müssen wir das Zusammenwirken von Handlungsbedingungen und Handlungsstrategien betrachten. Politische Entscheidungen ergeben sich aus den interdependenten Strategien der Akteure, und diese werden angewandt unter Berücksichtigung der Optionen und im Rahmen der Restriktionen, die durch Institutionen vorgegeben sind (Mayntz/Scharpf 1995). Die jeweiligen Vetopositionen sind dabei nur eine der relevanten Bedingungen.

Andere Bedingungen, welche die Strategien von Vetospielern beeinflussen, können aus Situationen oder gesellschaftlichen Entwicklungen entstehen. Politische oder wirtschaftliche Krisen führen regelmäßig dazu, dass Vetos, welche die Handlungsfähigkeit eines politischen Systems blockieren, als illegitim betrachtet werden. In diesen Fällen nimmt in intergouvernementalen Verhandlungen der Druck, einen Konsens zu erreichen, zu, und Parlamente verzichten auf störende Interventionen. Auch Vetos, die besondere Interessen auf Kosten einer problemlösenden Entscheidung stützen, können Legitimationsprobleme aufwerfen, auf die Inhaber von Vetomacht achten müssen. Diese Faktoren resultieren aus den Zufälligkeiten von Ereignissen, weshalb über sie nur schwer generalisierbare Aussagen gemacht werden können.

Anderes gilt für institutionelle Bedingungen, welche das Verhalten von Vetospielern beeinflussen. Sie verdienen zudem die besondere Aufmerksamkeit der politikwissenschaftlichen Forschung, weil sie grundsätzlich veränderbar sind. Auch bei konsequenter Berücksichtigung von Akteurstrategien stellen institutionellen Reformen einen Weg dar, um Politikergebnisse zu verbessern. Wenn wir die Wirkungen von Institutionen auf Vetostrategien kennen, so können wir auch etwas darüber aussagen, wie ein politisches System an Handlungs- und Innovationsfähigkeit gewinnen kann, ohne dass die Vorteile der Aufteilung von Macht aufgegeben werden.

Die folgende Aufzählung von institutionellen Bedingungen für konstruktive Strategien in Mehrebenensystemen stützt sich im Wesentlichen auf Ergebnisse empirischer Untersuchungen. Sie ist nicht durch eine Theorie geleitet und beansprucht deswegen keine Vollständigkeit. Ferner darf daraus nicht geschlossen werden, dass bei Vorliegen der genannten Bedingungen die blockierenden Effekte von Politikverflechtung vollkommen ausgeschlossen wären. Auch diese institutionellen Regeln stellen nur einen Rahmen dar, welcher die erwünschten Ergebnisse begünstigt, aber nicht zwingend herstellt.

1. Die Gestaltung von Verfahrensregeln für Verhandlungsprozesse gehört vermutlich zu den wichtigsten Voraussetzungen effektiver Politik in verflochtenen Systemen. Implizit belegen dies bereits die Studien zur Politikverflechtung (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976), in denen auf spezifische Verfahrensmodalitäten in der Bund-Länder-Kooperation hingewiesen wurde. Explizit herausgestellt wurden Verfahrensregeln in der Untersuchung von Rainer Eising (2000: 228–233, 2000a) zu den Verhandlungen im Ministerrat der EU über Deregulierung der Energiewirtschaft. Insbesondere die sachliche Aufgliederung der Konfliktgegenstände, die Einrichtung verschiedener Verhandlungsforen mit variierendem Beteiligtenkreis sowie die Regel, einmal getroffene Vereinbarungen über Teilfragen nicht erneut zum Verhandlungsgegenstand zu machen, scheint eine wichtige Bedingung für »Policy«-Lernen zu sein. Ferner entscheidet der Grad der Zentralisierung von Verhandlungen über die Möglichkeiten, Paketlösungen zu finden (Scharpf/Benz 1991: 99).

2. Eine wichtige Voraussetzung innovativer Politik in einem Mehrebenensystem, das gleichwohl offen ist für eine hinreichende Interessenberücksichtigung, stellt die Differenzierung des Verhandlungssystems in unterschiedliche Arenen dar. Nur in solchen Strukturen ist die Strategie des »level shifting« anwendbar. Ferner sind Paketlösungen nur zu erreichen in Verhandlungsstrukturen, die politikfeldübergreifend angelegt sind und

die dennoch die Fachressorts nicht ausschließen, welche über Spezialwissen und Verbindungen zu gesellschaftlichen Interessengruppen verfügen.

3. Verhandlungssysteme, die keinen Zwang zu unilateraler Abstimmung vorsehen, geben mehr Raum für strategische Optionen der Akteure. In ihnen können »Opting-out«-Regelungen genutzt werden, um Widerstände einzelner Regierungen durch bilaterale Sondervereinbarungen zu überwinden. Da nicht-konsensuale Lösungen leichter sind, sinkt der Druck, konfliktminimierende Entscheidungsregeln anzuwenden. Gleiches gilt, wenn die Möglichkeit der Mehrheitsabstimmung als Entscheidungsregel vorgesehen ist.

4. Konstruktive Strategien von internen wie externen Vetospielern werden des Weiteren durch institutionelle Regeln gefördert, welche Kommunikationsstrukturen zwischen »Arenen« und »Ebenen« schaffen. Durch sie können sich Akteure über die Wirkungen von Vetostrategien informieren, ferner unterstützen sie die wechselseitige Übernahme von Perspektiven, welche rein egozentrische Handlungsorientierungen aufbrechen und Präferenzanpassungen an externe Effekte induzieren. Beispiele für solche Kommunikationsstrukturen sind Parlamentsausschüsse, die Schnittstellen zwischen Regierungen und Parlamenten darstellen (Benz 2002), sowie ebenenüberschreitende Gremien der Parlamentskooperation beziehungsweise der Kooperation von Regierungen in Ausschüssen, welche die Arbeit der formal zuständigen Verhandlungsgremien vorbereiten. Derartige Kommunikationsstrukturen ersetzen feste Arenenkopplungen, die für blockierende Störungen zwischen inkongruenten Entscheidungsregeln anfällig sind, durch »lose Kopplungen«, die mehr Freiräume für strategisches Handeln bieten.

7 Folgerungen für die vergleichende Forschung zu Mehrebenensystemen

Diese Überlegungen zu den institutionellen Bedingungen konstruktiver Strategien von Vetospielern in der Politikverflechtung sind noch nicht hinreichend theoretisch und empirisch fundiert. Sie sollen hier lediglich andeuten, mit welchen Fragen sich die Forschung zu Mehrebenensystemen befasst und mit welcher Perspektive diese betrieben werden sollte. Um strategisches Handeln von Vetospielern angemessen zu untersuchen und um die Kontext-

bedingungen, die Strategiewahlen der Akteure beeinflussen, zutreffend erfassen zu können, benötigen wir Fallstudien zu politischen Prozessen, welche nach den methodologischen Prämissen und Verfahren der »interaction-oriented policy research« (Scharpf 1997: 11) durchgeführt werden. In diesem Forschungsansatz gelten die Strategien, das heißt die Muster an Handlungen, die Akteure auf Grund praktischer Erfahrungen ausgebildet haben und die sie vor dem Hintergrund spezifischer Bedingungen wählen, als das vermittelnde Element zwischen den institutionellen Bedingungen und den Ergebnissen von Politik (Scharpf 1987: 28).

Damit wird weder die Vetospieler-Theorie von George Tsebelis entwertet noch die quantitative Methode der komparativen Politikforschung als irrelevant abgetan. Tsebelis' Theorie überzeugt einerseits durch die Sparsamkeit der Erklärung, zum anderen ist die Relevanz von Vetopositionen ja nicht zu bestreiten. Im Übrigen ist die Theorie für die quantitative Politikforschung entwickelt worden, und sie hat sich hierbei bewährt. Aber wenn die Ergebnisse von politischen Prozessen in einzelnen politischen Systemen erklärt werden sollen oder wenn man die Funktionsweise spezifischer Mehrebenenstrukturen verstehen will, so reicht die Reduktion der Analyse auf wenige institutionelle Faktoren nicht aus. Der strategische Umgang mit Institutionen, welcher in einer aggregierten komparativen Untersuchung vernachlässigt werden kann, wird hier relevant. Erforderlich ist dann ein Theorie- und Methodenwechsel.

Quantitative Forschung und Policy-Forschung sollten deswegen nicht als sich wechselseitig ausschließende, sondern als sich ergänzende, auf jeweils bestimmte Fragestellungen zugeschnittene Untersuchungsverfahren behandelt werden. Die Erforschung der Funktionsweise von Mehrebenensystemen kann von quantitativen Studien profitieren, und zwar besonders dann, wenn sie die Fälle aufgreift, die sich in den quantitativen Untersuchungen der Hypothesen, wie sie die Vetospieler-Theorie bietet, als »abweichende« Fälle herausstellen. In diesen sollte sich die Bedeutung der Strategien besonders gut ermitteln lassen, da hier die Wirkung von Institutionen relativ stark durch Akteurhandeln und Interaktionen »gebrochen« wird. Hier dürften auch Lernprozesse, in denen Akteure auf nachteilige Folgen von Institutionen reagieren, stärker ausgeprägt sein und können daher leichter durch Politikanalysen nachvollzogen werden.

Die Politikverflechtungstheorie, welche auf den »Sonderfall« des deutschen Bundesstaats mit seiner eigentümlichen Verbindung von Konkurrenzdemokratie und Konkordanzföderalismus zugeschnitten ist, hat so gesehen beträchtliche Relevanz auch für die komparative Forschung (vgl. auch Painter 1991).

Literatur

Auel, Katrin, 2002: *Der Beitrag der regionalen Ebene zur demokratischen Legitimation des europäischen Mehrebenensystems. Eine Analyse regionaler Entscheidungsprozesse im Rahmen der europäischen Strukturpolitik*. Dissertation. Hagen: FernUniversität Hagen.

Benz, Arthur, 1994: *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos.

——, 1998: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In: Michael Th. Greven (Hrsg.), *Demokratie – Eine Kultur des Westens?* Opladen: Leske + Budrich, 201–222.

——, 2001: Postparlamentarische Demokratie und kooperativer Staat. In: Claus O. Leggewie/Richard Münch (Hrsg.), *Politik im 21. Jahrhundert*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 263–280.

——, 2002: Compounded Representation in EU Multilevel Governance. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Linking EU and National Governance*. Oxford: Oxford University Press, 532–110.

Eichener, Volker, 1997: Effective European Problem-Solving: Lessons From the Regulation of Occupational Safety and Environmental Protection. In: *Journal of European Public Policy* 4, 591–608.

Eising, Rainer, 2000: *Liberalisierung und Europäisierung. Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.

——, 2000a: Begrenzte Rationalität und regulatives Lernen in der EG: Die Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41, 251–278.

Fuchs, Michael, 2001: *Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestags – kein Ausschuss wie jeder andere*. Berlin: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union.

Héritier, Adrienne, 1999: *Policy-Making and Diversity in Europe. Escaping Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hix, Simon, 1999: *The Political System of the European Union.* New York: St. Martins Press.

Immergut, Ellen M., 1990: Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. In: *Journal of Public Policy* 10, 319–416.

Johne, Roland, 2000: *Die deutschen Landtage im Entwicklungsprozess der Europäischen Union. Parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos.

Kaase, Max, 1999: Politik im Zwiespalt zwischen Wandel und Status quo. Eine Analyse im Hinblick auf den deutschen Wissenschaftsrat. In: Jürgen Gerhards/Ronald Hitzler (Hrsg.), *Eigenwilligkeit und Rationalität sozialer Prozesse*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 234–257.

Kalke, Jens, 2001: *Innovative Landtage. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der Drogenpolitik*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Kamann, Hans-Georg, 1997: *Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.

Kropp, Sabine, 2001: *Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungen in deutschen Länderregierungen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Lehmbruch, Gerhard, 1976: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat.* Stuttgart: Kohlhammer.

——, 2000: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. 3. erw. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.

——, 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Kontinuität und Wandel. In: Arthur Benz/Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, im Erscheinen.

Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Maurer, Andreas, 1996: *Les implications du Traité sur L'Union européenne sur la coopération interparlementaire*. Brüssel: Presses Interuniversitaires Européennes.

Maurer, Andreas/Wolfgang Wessels (Hrsg.), 2001: *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos.

Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbststeuerung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.

Norton, Philip (Hrsg.), 1996: *National Parliaments and the European Union*. London: Frank Cass.

Ostrom, Elinor, 1990: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

——, 1998: A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. In: *American Political Science Review* 92, 1–22.

Painter, Martin, 1991: Intergovernmental Relations in Canada: An Institutional Analysis. In: *Canadian Journal of Political Science* 24, 269–288.

Pierson, Paul, 1995: Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. In: *Governance* 8, 449–478.

Renzsch, Wolfgang, 1991: *Finanzverfassung und Finanzausgleich*. Bonn: Dietz.

Rudzio, Kolja, 2000: *Funktionswandel der Kohäsionspolitik unter dem Einfluß des Europäischen Parlaments*. Baden-Baden: Nomos.

Scharpf, Fritz W., 1978: Theorie der Politikverflechtung – Ein kurzgefaßter Leitfaden. In: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), *Politikverflechtung im föderativen Staat*. Baden-Baden: Nomos, 21–31.

——, 1985: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.

——, 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.

——, 1989: Der Bundesrat und die Kooperation auf der »dritten Ebene«. In: Bundesrat (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 121–162.

——, 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl, *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M.: Campus, 51–96.

——, 1994: *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.

——, 1997: *Games Real Actors Play*. Boulder, CO: Westview Press.

——, 1999: *Governing in Europe – Efficient and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*. Kronberg: Scriptor.

Scharpf, Fritz W./Arthur Benz, 1991: *Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern*. Baden-Baden: Nomos.

Schelling, Thomas, 1960: *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Schmidt, Manfred G., 2001: Thesen zur Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Politische Vierteljahresschrift* 42, 474–491.

Straub, Peter/Rudolf Hrbek (Hrsg.), 1998: *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*. Baden-Baden: Nomos.

Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. In: *British Journal of Political Science* 25, 289–325.

——, 1999: Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. In: *American Political Science Review* 93, 591–608.

——, 2000: Veto Players and Institutional Analysis. In: *Governance* 13, 441–474.

Watts, Ronald, 2002: Federal Evolution. The Canadian Experience. In: Arthur Benz/Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32, im Erscheinen.

Weber-Panariello, Philippe A., 1995: *Nationale Parlamente in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.

Teil IV
Föderalismus und Unitarismus

Die Asymmetrisierung des postmodernen Föderalismus

Klaus von Beyme

»The problem which all federalized nations have to solve is …
to keep the centrifugal and centripetal forces in equilibrium,
so that neither the planet States shall fly off into space, nor the sun
of the Central government draw them into its consuming fires.«
(James Bryce: The American Commonwealth)

1 »Constitutional engineering« und der Föderalismus

Als Spanien nach Francos Tod über eine neue Verfassungsordnung nachdachte, wurden deutsche Politikwissenschaftler und Staatsrechtler, die sich mit der spanischen »Transition« befasst hatten, zum Disput eingeladen. Wir priesen die Vorzüge des Föderalismus und waren tief enttäuscht, dass die spanischen Verfassungsgeber sich nicht entschließen konnten, ein föderales Gebilde aus einem Guss zu schaffen. Stattdessen wurde eine »Prae-autonomia« nach der anderen gewährt, gleichsam auf Zuruf im politischen Kampf. Das Ergebnis konnte nur ein Flickenteppich von Regelungen sein, ohne einheitliche Handlungslogik.

Im Rückblick sehe ich diese Entwicklung milder. Waren wir nicht vom institutionalistisch denkenden Paläo-Föderalismus ausgegangen, der die USA und die Schweiz als Urföderationen ansah und schon die Bundesrepublik nur als quasi-föderalistisch einstufte (Wheare 1963: 26)? Das traditionelle Vorurteil, dass Föderalismus und Parlamentarismus nicht vereinbar seien, weil der Grundsatz der Parlamentssouveränität mit seiner demokratischen Tendenz die Symmetrie der »Staatenrechte« stören müsse, war selbst nach dem Zweiten Weltkrieg nicht ausgestorben. Ein Pionier der Föderalismus-Forschung wie Carl Joachim Friedrich (Bowie-Friedrich 1954: 71)

hatte immerhin zur Kenntnis genommen, dass Commonwealth-Länder wie Australien und Kanada Parlamentarismus und Föderalismus dauerhaft vereint hatten. Für die Staatsrechtslehre der Kaiserzeit hatten die Systeme der »Kolonien« noch keinen »Bildungswert«. Aber auch Friedrich bevorzugte noch die Exekutive mit fester Amtszeit, so wie er Empfehlungen für die Europäische Gemeinschaft abgab, obwohl er für die Gemeinschaft die Wahl der Exekutive durch die beiden Kammern vorsah, ein System, das in Richtung parlamentarisches System zu tendieren schien (ebd.: 823).

Im älteren Institutionalismus herrschte ein rationales symmetrisches Bild der »states' rights« vor; Staaten wurden als kompetenzgleich gedacht. Dieses Modell schien dem Denken der klassischen Moderne angemessen. In der Postmoderne mit ihren Patchworks von der Kunst bis zur privaten Lebensführung hat sich die Toleranz gegenüber Asymmetrien verstärkt. Eine neoliberale Theorie, als Ausdruck der Individualisierung selbst von kollektiven Akteuren in der postmodernen Gesellschaft, hat den Asymmetrismus des Denkens verstärkt.

Der institutionalistische Ansatz, der glaubte pauschal Fragen beantworten zu können wie »how federal government should be organized?« (Wheare 1963: 53), wurde seit den siebziger Jahren durch einen aufgeklärten Neo-Institutionalismus ersetzt. Dieser Ansatz verband sich vielfach mit dem Rational-Choice-Ansatz und analysierte die Interessen der Akteure in dynamischer Form. Damit wurden auch Motive der Asymmetrisierung bestehender und entstehender Föderationen analysierbar, die im älteren Institutionalismus zu kurz kamen. Es waren vor allem zwei Dynamiken, die den Föderalismus asymmetrisch werden ließen:

– der *Aufstand der Ethnien und Regionen*, die sich im Nationsbildungsprozess zu kurz gekommen wähnten,
– und die *wirtschaftlichen Ungleichgewichte*, die durch Globalisierung, Europäisierung, Migration und Umweltzerstörung innerhalb der Nationalstaaten entstanden waren.

Toleranz gegen die Asymmetrisierung des Föderalismus ist angebracht. Die Erkenntnis, dass es einen wirklich symmetrischen Föderalismus auch in den alten Föderationen nicht gibt, die noch eine gleiche Repräsentation aller Mitgliedschaften kennen, ist überfällig. Die Dynamik des gesellschaftlichen Wandels hat die Frage, »ob« eine Föderation überleben kann, wieder neben die Routinefrage gestellt, »wie« eine Föderation organisiert werden sollte.

Die dritte Welle der Demokratisierung in Süd- und Osteuropa hat mit zahlreichen Verfassungsgebungsprozessen den Blick für die Abstriche ge-

stärkt, die wir vom symmetrisch-rationalistischen Denken machen müssen. Schließlich sind alle drei sozialistischen Föderationen, die einst bestanden, zerbrochen (Sowjetunion, ČSSR, Jugoslawien). Nur in Russland kam es zu einem Neuansatz des Föderalismus. Er war freilich stark behindert durch den Verlust großer Territorien der Sowjetunion, die ein Minimum an Symmetrie in die Asymmetrie hätten bringen können, wie die Ukraine oder Kazachstan.

Aber auch in etablierten Föderationen hat ein Paradigma-Wandel stattgefunden. Der »Beteiligungsföderalismus«, der nicht zuletzt durch Fritz W. Scharpfs Forschungen international in Misskredit geraten ist, löste den Ruf nach mehr »Wettbewerbsföderalismus« aus. »Wettbewerb statt Gleichschritt« lautete die Parole. Die Nachhutgefechte der Gleichheitsbefürworter konnten die Einsicht nicht verhindern, dass jede Zunahme an Wettbewerb *eo ipso* auch die Asymmetrie des Systems verstärkt. Wettbewerbsföderalismus muss nicht nur mit Asymmetrien leben, sondern er setzt sie sogar voraus, um Anreizstrukturen für innovatives Verhalten zu entwickeln (Sturm 2000: 32).

Der »Klassenkampf von unten« – die Forderungen der armen Gebietseinheiten – ist inzwischen durch »Klassenkampf von oben« ergänzt worden. Reiche Länder wie Bayern und Baden-Württemberg sehen in der egalitären Verteilungspraxis des Beteiligungsföderalismus zunehmend einen Malus für gutes Wirtschaften. Deutschland ist nicht nur wegen seiner Institutionen, sondern vor allem wegen seiner integrativen Ideologie gern unter die unitarischen Bundesstaaten gerechnet worden. Die deutsche Geschichte hat neben der Schubkraft einer Ideologie auch den einheitsstiftenden Akteur hervorgebracht, der in nachholender Modernisierung die Angleichung der Lebensverhältnisse forcierte. Dabei handelte es sich nicht nur um Relikte bürokratischen Machbarkeitswahnes. In einem Land mit 12 Millionen Vertriebenen schien die integrative Botschaft von Art. 72 GG wenigstens bei der konkurrierenden Gesetzgebung eine notwendige Konzession mit der Verheißung der »Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse«. Neben einer alten vornationalstaatlichen Tradition aus dem Geist tätiger Nächstenliebe im protestantischen Pietismus, der sich vor allem in der preußischen Landesuniversität Halle mit der Aufklärung verband und zur Ideologie der preußischen Verwaltungseliten wurde, gab es in allen deutschen Territorien die Lehren von der »guten Polizey«, die dem Absolutismus ein kleinstädtisch-milderndes Gepräge verlieh.

Die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« war auch 1949 in Deutschland ein Euphemismus gewesen. Bei den Verfassungsänderungen nach der

Einheit 1990 wurde die Verheißung auf »Gleichwertigkeit« reduziert. Aber auch in dieser abgeschwächten Form erscheint die Formel dem angelsächsischen Denken in Föderationen wie den USA oder Kanada fremd. Niemand nimmt dort Anstoß daran, dass der Staat Kalifornien sechsmal höhere Sozialtransfers an die Bevölkerung vornimmt als das arme Alabama (Majone 1996). In Föderationen mit Riesendistanzen, in denen das Lebensniveau der Hauptstadt für die periphere Bevölkerung allenfalls ein rares Fernseherlebnis ist, spielt die Gleichheitsideologie eine geringere Rolle. Das scheint selbst für den fernen Osten Russlands zu gelten, der immerhin siebzig Jahre unter der Gleichheitsideologie des Kommunismus gelebt hatte. Föderationen mit unterschiedlichen Ethnien können ebenfalls Abstriche an der Gleichheit leichter hinnehmen als ethnisch homogene Föderationen. Galicia oder Sizilien werden natürlich immer Bittsteller bei der Zentrale sein. Dennoch erzeugt der schleppende Anpassungsprozess keine Sezessionsgelüste, solange der »Stolz auf die abgewetzten Hosen« sich in autonomen Sonderrechten hinreichend ausdrücken kann.

Aufgeklärter Neo-Institutionalismus ist *per se* »policy«-orientiert. Föderalistische Strukturen können daher nicht mehr im Stil des Altinstitutionalisten Wheare verallgemeinert werden: »how federal government should be organized«. Je nach Politikfeld können unterschiedliche Strukturen wünschenswert sein.

Transformationseliten haben in Prozessen der Föderalisierung zwei Instrumente eingesetzt, um der sozialen Heterogenität der Gliedeinheiten Rechnung zu tragen:

– durch Gewährung von Autonomie an die Untereinheiten
– und durch Herstellung fairer Chancen für Minderheiten im Wahlsystem.

Das war einer der Gründe dafür, dass Mehrheitswahlsysteme, wie sie viele Postkommunisten bevorzugten, in den neuen Demokratien auf die Dauer nicht möglich waren. Der »Institutionenmix« als Produkt des »constitutional engineering« in Osteuropa war meist eine Form der Subsystemautonomie in Verbindung mit einem Verhältniswahlrecht. Nur in den Commonwealth-Ländern, vor allem in Kanada, war die Westminister-Tradition so stark, dass das Verhältniswahlrecht nicht durchsetzbar wurde. Ein nicht-föderaler Staat wie Neuseeland hat 1993 diese Tradition durchbrochen – durchaus aus Erwägungen der Schaffung von Subsystemautonomie, in diesem Fall für die Maori. In Russland wirkte sich die Wahl eines Grabensystems auf regionaler Ebene trotz des Kompromisses zweier Modelle eher wie ein Mehrheitswahlsystem aus (Nohlen/Kasapovic 1996: 34ff.) und stärkte die Lokalma-

tadoren, die unabhängiger vom Zentrum wurden. Der in Russland gewählte Institutionenmix förderte daher die zentrifugalen Tendenzen im System. Dennoch hat das Land die Illusion genährt, die föderalen Subjekte seien annähernd gleich – mit Abstrichen à la Deutschland oder Österreich. Kombiniert man aber die beiden Optionen des Föderalismus (gleiche – ungleiche modifizierte Rechte) und des Wahlrechts (Mehrheits- oder Verhältniswahl), so liegt Russland in einer auffallenden Zwitterposition in der Mitte (vgl. Übersicht 1).

Übersicht 1 Institutionenmix zur Milderung territorialer Konflikte

		Föderalismus	
		Gleiche Rechte	*Ungleiche Rechte*
Wahlrecht	*Proporz*	Gemäßigt egalitär: Deutschland, Österreich Egalitär: Schweiz, Belgien	Modifizierte Autonomien: Spanien, Italien
		Russland	
	majoritär	Equal states' rights: USA	Devolution: Großbritannien

Die graphische Momentaufnahme darf nicht den Blick für eine permanente Dynamik der Entwicklung verstellen. Die britische Devolution könnte nach der Einrichtung von Parlamenten für Schottland und Wales 1999 in spanische Richtung gedrängt werden (Sturm 2001: 101) und nur noch durch das Wahlrecht vom spanischen Modell getrennt sein. Selbst dieses könnte langfristig zur Disposition gestellt werden, wie die Wahl nach dem Verhältniswahlrecht für die Europawahlen in England zeigen.

Russland hat in unglücklicher Weise deutsche, amerikanische und spanische Elemente der Lösung von Konflikten der territorialen Subsysteme kombiniert. Es ist am ehesten noch mit dem indischen Föderalismus zu vergleichen (Traut 1995: 118). Die konstituierende Macht für die territorialen Einheiten wurde vom Zentrum beansprucht. Wo diese Macht herausgefordert wurde, verhielt sich die Föderation nicht immer konsequent. Die Trennung von Tschetschenien und Inguschetien (1991) wurde akzeptiert. Ein

weiter gehender Schritt von Tschetschenien in Richtung Unabhängigkeit wurde hingegen blutig unterbunden. Der Versuch, im Zentrum Sverdlovsk eine Ural-Republik zu gründen (1993), wurde von Moskau ebenfalls nicht anerkannt.

Von Spanien bis Russland haben die neuen Föderationen laviert und Abstriche von einem symmetrischen Föderalismus zugelassen. Dem Idealbild einer Föderation mit gleichen symmetrischen Rechten bei Verhältniswahlrecht kommen heute allenfalls die Schweiz und Belgien nahe.

Für eine Analyse der Asymmetrien des postmodernen Föderalismus ist eine Matrix mit einer bipolaren Differenz zu grobmaschig, um die Fülle der Divergenzen in Macht und Rang der Gliedeinheiten darzustellen. Die De-jure-Asymmetrien gelten nur für Föderationen, die bedeutendere Form der De-facto-Asymmetrien kann jedoch auch für die Analyse dezentralisierter Einheitsstaaten von Nutzen sein. Zwei Arten der Asymmetrie existieren in allen Föderationen:

– De-jure-Asymmetrien, die in der Verfassung und in den Gesetzen angelegt sind,
– De-facto-Asymmetrien, die sich jenseits von Verfassung und Gesetz aus wirtschaftlichen, sozialen und politischen Dynamiken entwickelt haben.

2 De-jure-Asymmetrien

Ein erster Beitrag zur Theorie des asymmetrischen Föderalismus von Tarlton (1965) hat noch die De-jure-Asymmetrien stark betont. Sie sind auch heute keineswegs bedeutungslos:

a) De-jure-Asymmetrien entstehen paradoxerweise am ehesten in den alten Föderationen wie der Schweiz oder den USA, in denen die *Bundesverfassung kaum Hinweise auf die Struktur der Staaten- oder Kantonsverfassung enthält*. Am anderen Ende der Skala liegt Indien mit seiner föderalen Vorgabe für die Staatenverfassungen. Die Russische Föderation leistet sich die Inkonsequenz, einerseits gleiche Rechte für die föderalen »Subjekte« – schon der Terminus verheißt nichts Gutes – zu postulieren (Verfassung Art. 5.4), andererseits nur den nicht-russischen ethnischen Republiken Staatlichkeit zuzuerkennen. Die russischen Gebiete besitzen keine Verfassung, sondern nur ein Statut und begrenzte legislative Rechte (Verfassung Art. 5.2). Die Gruppe der Republiken mit nicht-russischer Titularnation wurde – ähn-

lich wie in Spanien – flexibel auf politischen Druck hin verändert und von 16 (1989) auf 21 (1993) vergrößert. In einigen Fällen kam die Zunahme durch Spaltung zu Stande (Tschetschenien und Inguschetien), in den meisten Fällen hingegen durch einen Prozess der Aufwertung (z.B. Altai). Nur diese Gruppe hat das Recht, den staatlichen Institutionen Zweisprachigkeit abzuverlangen. In Italien ist das Statut Siziliens noch vor der italienischen Verfassung geschaffen und niemals mit der Verfassung koordiniert worden. Sezessionsdrohungen führten zu dieser Form der »pre-autonomia«. Die fünf ethnisch definierten »besonderen Regionen« und die fünfzehn »ordentlichen Regionen« haben unterschiedliche Rechtsqualität in ihren Statuten sowie differierende Kompetenzen (vgl. Pizzorusso in: Kramer 1993: 48 ff.).

b) Eine weitere zentralistische Asymmetrie beruht auf der *Möglichkeit des Bundes, über eine territoriale Reorganisation nachzudenken*. Gerhard Lehmbruch (2000: 89) hat mit Recht auf einen Widerspruch in Deutschland hingewiesen: Der Ruf nach mehr Wettbewerbsföderalismus geht zusammen mit einem unitarischen Denken, das auf Länderreform drängt. Der Hinweis auf »landsmannschaftliche Verbundenheit« im Grundgesetz ist föderalistisch, die Hoffnung auf »wirtschaftliche Zweckmäßigkeit« der territorialen Einheiten hingegen entsprang eher zentralistischem Denken (Art. 29 GG). Dass Indien, Südafrika oder Nigeria mit Reorganisationen von oben gearbeitet haben, ist kaum verwunderlich. Der Fall Belgien, der gelegentlich erwähnt wird (Agranoff 1999: 36), passt hingegen nicht in diese Rubrik, weil das ganze Staatswesen – keineswegs von oben, sondern auf Druck vor allem der flämischen Landesteile – reorganisiert werden musste. In Belgien war die Reorganisation, die eine Provinz wie Brabant nach Sprachgruppen aufteilte, eine Frucht des »Dissoziationsföderalismus« (Delwit et al. 1999: 53). Eher wäre Kanada ein gutes Beispiel, wo es immer wieder Vorschläge gegeben hat, einige arme Provinzen zusammen zu schließen, etwa zu einer »maritimen Union«. Sogar die Aufspaltung großer Provinzen wurde diskutiert. Mit Québec ist dies jedoch nicht möglich. Hier wurde entweder das Modell einer bipolaren Föderation nach dem Muster Belgiens oder eine Föderation Québecs mit einem Bund der Staaten Rest-Kanadas erwogen (Watts 2000: 135).

Alle territorialen Reorganisationspläne haben in Bundesstaaten den Nachteil, dass sie den Teufel der wirtschaftlichen Asymmetrie mit dem Beelzebub eines zentralistischen Reißbrettdenkens auszutreiben versuchen. In Deutschland schien dies nach der Wiedervereinigung durchaus angebracht, da die DDR-Länder bereits 1952 abgeschafft worden waren. Aber schon in der kurzen Zeit der demokratischen Souveränität der DDR waren die fünf

Länder als Ansatzpunkt der Demokratisierung entstanden und von regionalen Eliten erbittert auch gegen Zusammenlegungspläne unter de Maizière verteidigt worden. Nach dem 3. Oktober 1990 schien es unmöglich, das zarte Pflänzchen regionaler Autonomie wieder auszureißen, sodass die »landsmannschaftliche Verbundenheit« (außer bei Sachsen-Anhalt, das allenfalls ein Konglomerat von zufällig von Preußen irgendwann einmal erworbenen Gebieten plus dem Zwergstaat Anhalt darstellt) über die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit siegen konnte. Die wirtschaftliche Schwäche Ostdeutschlands hat damit dauerhaft die Asymmetrie im bundesdeutschen Föderalismus verstärkt. Deutschland – eigentlich die älteste Föderation der Welt, wenn man das Deutsche Reich bis 1806 einbezieht – hat einerseits die Tradition einer konsensuellen politischen Kultur, die auf »amicabilis compositio« gerichtet ist, und andererseits als Kompensation unter preußischer Führung die unitarisierende Gleichheitsphilosophie gefördert, die von einem Zentrum her dachte.

c) Ebenfalls zu beobachten sind *unterschiedliche Rechte von Gebietseinheiten*, wie sie sich in Kanada finden und besonders exzessiv in Russland, wo die legislativen Rechte eine Dreierhierarchie aufweisen. Wie zweitrangig die De-jure-Asymmetrie sein kann, zeigen die beiden metropolitanen Gebiete Moskau und Sankt Petersburg. Nach ihren Rechtssetzungsbefugnissen gehören in sie in die dritte Kategorie. Aber besonders das Moskauer Gebiet hat durch sein finanzielles De-facto-Gewicht eine außerordentliche Stellung in der Föderation.

Milderes Licht könnte auf Russland durch den Hinweis fallen, dass auch eine altehrwürdige Föderation wie Kanada unter dem Druck der Separationsbewegungen die Asymmetrien vorangetrieben hat. In der »Kanada-Runde« der Föderalismusreform kamen in die Charlottetown-Vorschläge neue Asymmetrien (Watts 1999: 130f.). »Equity of provinces« (Section 1.2 [1]d) stand neben der Anerkennung Québecs als »distinct society« (Section 1.2[1]c und 1.2[2]2). Für New Brunswick wurde die Gleichberechtigung der beiden Sprachen Englisch und Französisch eingefügt. Drei der neun Supreme Court-Richter müssen von der »civil law bar of Québec« stammen (Section 18). Zur Bekämpfung der separatistischen Tendenzen wurde sogar präventiv an künftige Verfassungsänderungen gedacht: Die Bundesverfassung kann nicht mehr ohne Konsens von Québec geändert werden. Sonderlösungen für die Aborigines sind in Föderationen wie Australien und Kanada ebenfalls notwendig geworden, ohne dass diese Asymmetrie das Gleichgewicht der politischen Kräfte nennenswert beeinflusst.

Gerade der kanadische Prozess der Föderalismusreform zeigte jedoch ein Dilemma alter Föderationen: Hohe Amendmentbarrieren sollten die Gleichheit ungleicher Einheiten schützen. In den USA – und in gewisser Weise auch in Kanada – haben diese Schutzbarrieren jedoch verhindert, dass der Föderalismus neue Gleichgewichte zum Schutz der »state rights« findet, weil die Amendmentprozedur langwierig ist und meistens die geplanten Reformen niemals ratifiziert werden.

In Systemen eines »devolutionary federalism« wie in Spanien, wo Kompetenzen schrittweise und nach politischer Opportunität abgegeben werden, ist die Asymmetrisierung des Systems weiterhin vorprogrammiert (Moreno 1999: 167). Föderalismus ist lange als Ziel angesehen worden. In einem System asymmetrischer Autonomien wird der Weg zum Ziel und Föderalisierung zum Eventualprogramm.

d) Nur die Föderationen, die aus einem Staatenbund hervorgegangen sind, haben in der *zweiten Kammer* gleiche symmetrische Repräsentation, unabhängig von der Größe der Gliedeinheiten. Fast alle Föderationen weichen vom demokratischen Prinzip ab, da die kleinen Einheiten selbst in der Volkskammer leicht überrepräsentiert sind, wie in Kanada oder im Falle Bremens in Deutschland. Selbst durch die Stimmenspreizung nach der deutschen Einigung, mit denen die großen westlichen Bundesländer einer Majorisierung durch die kleinen Länder mit Hilfe der fünf neuen Ostländer vorbeugten, ist noch eine gewisse Überrepräsentation der kleineren Einheiten im Bundesrat gegeben. In einigen vollföderalisierten Systemen ist die zweite Kammer als Kammer der Staaten angelegt, wie in der Schweiz und in Deutschland. In anderen alten Föderationen wie den USA und in Australien ist der Senat nicht direkt ein Organ der Repräsentation der Staaten. Zwischen Senatoren und Gouverneuren der Staaten gibt es in den USA immer wieder Konflikte.

In Spanien gibt es zwar den Senat als territoriale Kammer, aber die autonomen Gemeinschaften partizipieren nicht durch den Senat. 1994 wurde ein »General-Ausschuss für die Autonomien« geschaffen, um den Gebietseinheiten mehr Einflussmöglichkeiten zu geben (Grau i Creus 2000: 59). Belgien hat mit dem föderalen Umbau des Staates 1993 den Senat zu einem Haus der Sprach-Gemeinschaften, nicht aber der Regionen gestaltet. Vier verschiedene Gruppen von Senatoren, von denen außer für die Kinder des belgischen Königs wieder ethnische Kontingente festgelegt wurden, machten die Zusammensetzung dieses Organs außerordentlich kompliziert (Deschouwer 2000: 109).

Die deutsche Bundesratskonstruktion ist im Ausland – und 1949 auch von den alliierten Besatzungsmächten – als historisches Relikt der Bismarck-Tradition eines Fürsten-Bundes stark beargwöhnt worden. Diese Einrichtung erwies sich als gutes Beispiel für »pfadabhängige Entwicklungen«, die nicht korrigierbar sind, selbst wenn die Effizienz einer solchen Einrichtung zunehmend in Frage gestellt wird (Lehmbruch 2000: 78 f.).

Ein logisch-konstitutionelles Denken mag die De-jure-Asymmetrien beklagen. Sie waren aber von Kanada bis Spanien unvermeidlich, um die Einheit zu erhalten. Nur in Ländern mit einer starken Hegemonie der dominanten Ethnie, wie in Russland, konnte man es sich leisten, den peripheren Gebieten Rechte zu geben und wieder zu entziehen, wenn es der Zentrale opportun schien.

e) Zu den rechtlich angelegten Asymmetrien gehört die Frage, *ob der Bund eine eigene Verwaltung* besitzt. Die meisten Bundesstaaten – mit Ausnahme der Bundesrepublik – lassen Gesetzgebung und Ausführung möglichst in einer Hand. Deutschland bürdet die Durchführung der Gesetze und die Kosten in den meisten Politikfeldern den Ländern auf. Die Folge ist eine Zentralisierung des Entscheidungsprozesses. In der Schweiz entstand eine Mischform zwischen dezentralisierten Modellen wie in den USA und einem System funktionaler Aufgabenteilung (Rentzsch 2000: 54). Wo Länder oder Kantone die Implementation tragen, haben größere Einheiten größere Diskretion. In Deutschland haben Länder wie Hessen einzelne Regulierungen des Wohnungsbaugesetzes der Ära Adenauer nicht durchgeführt, und Bayern hat sich gelegentlich gegenüber der Gesetzgebung der sozial-liberalen Koalition »revanchiert« (vgl. von Beyme 1997: 313 ff.). Die kleineren und ärmeren Gebietseinheiten haben andererseits höhere Anrechte auf fiskalische Hilfen. Wie man an den USA und selbst der Schweiz nachweisen konnte, haben schwache Einheiten oft zu geringe Planungskapazität, um den ihnen zukommenen Anteil an Bundessubsidien zu mobilisieren (Armingeon 2000: 115). Die Asymmetrien können sich somit verstärken, wenn De-jure- und De-facto-Asymmetrien in unglücklicher Weise zusammenwirken. Umgekehrt hat der Bund geringe Steuerungsmöglichkeit mit einer Politik der »goldenen Zügel«, wenn die Verfassung die Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten sehr detailliert regelt. Eine fiskalisch orientierte »legislative Theorie« des »Rational-Choice«-Denkens geht davon aus, dass die Einheiten durch die Konstruktion des fiskalischen Föderalismus geradezu einen Anreiz erhalten, falsche Entscheidungen zu treffen (Peterson 1995: 39).

3 De-facto-Asymmetrien

a) Die üblichste De-facto-Asymmetrie ist ein Produkt der *unterschiedlichen Größe und Wirtschaftskraft der Gebietseinheiten eines Bundesstaates*. In Kanada umfasst der kleinste Staat, Prince Edward Island, nur 1,4% der Bevölkerung, in Australien Tasmanien nur 2,8%. In den USA wohnen in Wyoming, Alaska und Vermont je 0,2% der Bevölkerung, in Indien in Sikkim 0,05% in Deutschland in Bremen 0,8%, in der Schweiz in Appenzell-Innerrhoden 0,2%, und in Spanien in Rioja 0,7% der Gesamteinwohnerschaft. Diesen Ministaaten stehen in allen Föderationen Großgebilde gegenüber, die durch ihr schieres Gewicht einen größeren Einfluss in der Willensbildung des Bundes haben. Am krassesten scheint die Erpressungsmacht der Kleinen, die Riker (1964: 155) anprangerte, in dem dezentralisiertesten System der westlichen Welt, der Schweiz. Wenn 51% der Bürger der kleinsten 11,5 Kantone eine innovative Maßnahme ablehnen, können 9% der Schweizer ihren Willen gegen eine Mehrheit von 91% durchsetzen (Germann 1991). Zum Glück ereignet sich dieses Rechenbeispiel nicht täglich im Entscheidungsprozess.

b) Institutionen der *Politikverflechtung* und der horizontalen wie vertikalen Kooperation im Beteiligungsföderalismus sind in der Regel nicht verfassungsmäßig oder gesetzlich geregelt. In den meisten Föderationen ist der »exekutive Föderalismus« ins Kraut geschossen (Painter 2000: 142). Exekutive »Inter-state«-Verhandlungen« dominieren in Kanada über die Entscheidungen in den nationalen Institutionen. Fritz W. Scharpf (1988) hat die Politikverflechtungsfalle (»joint decision trap«) international berühmt gemacht. Sie führt bei individueller Rationalität der einzelnen Akteure schlimmstenfalls zu »kollektiver Irrationalität«, ganz sicher aber zu wachsender Asymmetrie. Die kollektive Irrationalität wirkt freilich nicht in allen Föderationen in gleicher Weise. In der Schweiz herrscht trotz der Asymmetrien der Größe und wirtschaftlichen Stärke der Kantone überall die gleiche Logik von Verhandlung und Kompromiss. Sie wird nicht durch Parteienwettbewerbslogiken durchbrochen wie in Deutschland (Armingeon 2000: 121). Die Verbundtendenzen bleiben weitgehend horizontal, wie die Erziehungsdirektorenkonferenz. Politische Eliten, die permanent eine Konfliktstrategie verfolgen, werden in einem solchen System nicht belohnt. Konflikte werden auch schon dadurch gemildert, dass die Kantone – wie die amerikanischen Staaten – gewisse Ungleichheiten akzeptieren und nicht dem deutschen Phantom von der »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« nachjagen. Deutschland scheint

die Regel zu falsifizieren, dass bundesstaatliche Systeme die Entstehung einer exzessiven Wohlfahrtsstaatlichkeit verhindern, weil die Zahl der Veto-Spieler und Mitentscheider zu groß ist (Wachendorfer-Schmidt 2000: 244). Der duale Föderalismus der USA und der Schweiz hat somit auch ein paar Vorteile über den Exekutivkooperationsföderalismus der Bundesrepublik und den zentralisierten Föderalismus à la Österreich erlangt. Dass nur der Verbundföderalismus die Tendenz zum »Förderalismus« in einem Unterstützungsverein auf Gegenseitigkeit stärkt (Schneider 1998), ist noch nicht durch vergleichende Studien bewiesen. Ein »Grants-in-aid«-System amerikanischen Musters produziert andere Irrationalitäten und gibt in der Beantragungsstrategie häufig den weniger bedürftigen Einheiten Startvorteile.

In den stark asymmetrischen Systemen eines unvollständigen Föderalismus wie in Spanien oder gar in Russland, überwogen in der Anfangsphase die bilateralen Verhandlungen. In Russland nahmen sie geradezu erpresserische Formen an, solange das Zentrum unvollständige Kontrolle über die Peripherie hatte. Erst unter Putins Föderalismusreform werden die zentrifugalen Tendenzen gebändigt (von Beyme 2000). Spanien ist ein Beispiel dafür, dass mit wachsender Konsolidierung des Systems wenigstens die horizontale Politikverflechtung wächst, wie in den sektoralen Konferenzen. Das Verfassungsgericht Spaniens hat einige dieser Innovationen angeregt – und war in diesem Punkt einflussreicher als das russische Pendant. Die Konferenzen der 17 autonomen Einheiten in Spanien sind jedoch noch keine Beschlussorgane, sondern haben eher Seminarcharakter. Spieltheoretisch sind die intergouvernementalen Verhandlungen nicht als ein Spiel der 17 plus 1 Akteure angesehen worden, sondern als Spiel von 18 separaten Akteuren (Grau i Creus 2000: 62, 73).

c) *Parteiensysteme* haben die Asymmetrisierung in vielen Föderationen vorangetrieben. Wo Regionalparteien stark sind, wie im Baskenland und in Katalonien, in Südtirol, in Bayern oder Schottland, kann die Vetomacht der Regionalparteien zu Asymmetrien im Einfluss führen. Wo überwiegend ein bundesweites Parteiensystem entstand, wie in Deutschland (mit Ausnahme der PDS in Ostdeutschland und der CSU in Bayern) sind die Zentralisierungstendenzen stark. In anderen Ländern wie in Kanada ist das alte föderale Zweiparteiensystem in den neunziger Jahren erodiert und hat die Erpressungsmacht der kleineren Parteien verstärkt, obwohl Kanada am Westminstermodell des Wahlrechts festhielt und damit die Vorstellung der Hermens-Schule falsifizierte, dass ein relatives Mehrheitswahlrecht ein Bollwerk gegen Parteienfragmentierung darstelle.

Wo Regionalparteien stark sind, haben die föderalen Akteure eine unterschiedliche Haltung zu den autonomen Einheiten angenommen. Starke Führungskräfte wie Felipe González haben sich aus dem Gerangel der Autonomien fern gehalten, weniger starke – wie der konservative Führer Galiziens, Fraga – haben die Autonomie benutzt, um ihre parteipolitische Macht zu festigen.

d) Die *föderalen Finanzverfassungen* sind ein Gemisch aus De-jure- und De-facto-Asymmetrien. Selbst im dualen Föderalismus der USA mit einem unbeschränkten Steuerrecht und getrennten Steuerverwaltungen sind die Kompetenzen der Ebenen in der Innenpolitik nicht ganz klar abgesteckt, sodass es zu Überlappungen kommt. Gleichwohl entstanden keine gemeinsamen Steuern (Rentzsch 2000: 44).

Der fiskalische Föderalismus wurde mit wachsender Globalisierung und Internationalisierung der Wirtschaft häufig entscheidender als die Parteienkonstellation. Auch in Deutschland zeigten sich gelegentlich negative Allianzen von Länderchefs aus beiden Lagern. Castles (2000: 192) ging so weit, die Befunde über die Beziehungen zwischen Dezentralisierung und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eher auf die Haushalts- als auf die politische Struktur des Systems zurückzuführen. Im transnationalen Vergleich erwies sich die Finanzverfassung der Bundesrepublik als die zentralisierteste, die zugleich die höchste Regelungsdichte aufweist (Rentzsch 2000: 50). Der Asymmetrisierungsdruck, der vom Finanzbedarf ausgeht, drängt überall in Richtung Mischung der Finanzsysteme, mit Elementen des Trenn- wie des Verbundsystems. Auch in noch-nicht-föderalistischen Regimen, wie in Spanien, lässt sich diese Tendenz nachweisen (Wendland 1998: 237).

Keine Föderation kommt ohne Transfers an die Gliedstaaten aus. Die Finanzierung des Bundes geschieht nicht mehr über Matrikularbeiträge wie im Deutschen Reich bis 1918 und in der Europäischen Union. Je stärker wohlfahrtsstaatlich eine Föderation orientiert ist, umso mehr wurde die Anhebung der Finanzkraft der schwächsten Gliedstaaten vorgenommen, wie in Deutschland, Kanada und Australien. Dies ist auf die parlamentarische Regierungsform zurückgeführt worden (Rentzsch 2000: 54), aber vermutlich spielen die ideologischen Traditionen im System keine geringere Rolle als die institutionelle Gestaltung zwischen Exekutive und Legislative.

4 Konklusion

Die wachsende Skepsis gegenüber der Steuerungsfähigkeit des Staates hat das Verdikt gegenüber den asymmetrischen und nicht-demokratischen Relikten im Föderalismus wieder milder werden lassen. Im 19. Jahrhundert wurden von den verspäteten Nationalstaaten wie Italien und Deutschland eher die »zentrifugalen« als die »zentripetalen Kräfte« gefürchtet (Treitschke 1921: 83). In der Polemik der Modernisierer gegen die States-rights-Ideologen von Calhoun in den USA bis zu Max von Seydel in Deutschland wurde Symmetrie im Föderalismus nur so weit gelobt, wie sie die Vereinheitlichung der Nation nicht behinderte. In der Postmoderne hatte sich das Problem verlagert. Der Föderalismus wurde nun zu einer »evolutionär höchst fortschrittlichen Struktur« erklärt (Mayntz 1989: 9). Die prämoderne territoriale und funktionale Fragmentierung von Entscheidungssystemen schien nach Abklingen des ungebrochenen Rationalitäts- und Effizienzstrebens dem postmodernen Lebensgefühl zu entsprechen. Polyzentrische Organisationsformen waren wieder »in«. Für den Föderalismus ließ sich das Bonmot von Daniel Bell (1988: 2) mobilisieren, dass der Nationalstaat für große Probleme zu klein und doch zu groß für die kleinen Probleme des Landes sei.

Die neuere Literatur legt sich nicht mehr auf ein evolutionär-fortschrittliches Modell fest und falsifiziert solche Pauschalaussagen über die generelle Überlegenheit des föderalistischen Systems in der Policy-Performanz (Keman 2000: 222). Neuere Studien fragen allenfalls, bis zu welchem Grad der Föderalismus funktional ist, auch wenn andere Autoren die mystischen Ursprünge des Föderalismus aus dem »Bundesmythos« beschwören (Görner 1996: 5). Funktionale Imperative stimmen heute den Analytiker milder gegenüber Irregularitäten und Asymmetrien im Patchwork territorialer Politik. Auch Anhänger des Rational-Choice-Ansatzes sind keine »Blue-print«-Rationalisten mehr, sondern stellen fest, dass etwa in der Akkomodation ethnischer Gruppen Ad-hoc-Entscheidungen – oft sogar gegen den Rat der rationalen Spezialisten – das System zusammen gehalten haben wie in Indien (Mitra 2000: 55). Das Konfliktmanagement bei ethnischen Konflikten reicht vom Genozid bis zur Separation (McGarry/O'Leary 1994; Smith 1995: 300). Der Föderalismus bietet sich als Kompromiss der Mitte an. Dieser Kompromiss schafft nicht immer dauerhaften sozialen Frieden. Kanada, Belgien, Spanien und Nigeria, neuerdings auch wieder Indien, sind in ständiger Krise und versuchen durch Verfassungsreformen ständig neue Kompromisse zu erzielen. Die soziale Dynamik ist in der Regel nicht aufzuhalten.

Die Schweiz oder Belgien gehen am weitesten in der peniblen Regelung, in welchen Gebieten eine Ethnie das exklusive Recht auf eine Schulsprache hat. Das funktioniert mittelfristig noch am besten dort, wo der Konflikt dyadisch angelegt ist, wie in einigen Regionen Belgiens, Kanadas und der Schweiz. Wo es zu einer ethnischen Gemengelage kommt, wie in Brüssel, in Bosnien-Herzegowina und in weiten Bereichen Osteuropas bleibt die Balance instabil.

Wichtiger als die territoriale Abgrenzung aber scheint die Verwirklichung eines Minimums an Zivilgesellschaft und der generellen Respektierung von Minderheitenrechten (Knop et al. 1994: 7). Die Migrationen im Zeitalter der Globalisierung werden solche künstlich stabilisierten Grenzen zunehmend aushöhlen. Der Traum von der Symmetrie der regionalen Kräfte ist immer neuen asymmetrischen Dynamiken ausgesetzt. Die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit erzwingt periodisch territorialen Wandel. Die Balance zwischen den Interessen bei territorialen Konflikten ist deshalb schwer zu finden, weil alle Deklamation für das evolutionär progressive Element des Föderalismus nicht darüber hinwegtäuschen kann, dass auch prämoderne Solidarbestände akkomodiert werden müssen, die sich rationaler Erörterung nur schwer erschließen (Evers 1994: 64).

Die Flucht in den Terminus »Subsidiarität« in der EU, um die Empfindlichkeiten Großbritanniens und Frankreichs zu schonen, hat das Dilemma nicht verkleinert. Das terminologische Ausweichmanöver zeigt, dass die Postmoderne gegenüber den prämodernen Elementen föderalen Denkens wieder toleranter geworden ist. Ein Begriff, der aus der katholischen Soziallehre stammt und für funktionale Gruppierungen gedacht war, wurde territorialisiert, ohne den semantischen Konflikt der Interpretation zu beenden. Das Europäische Parlament hat einmal lapidar festgestellt, dass Subsidiarität im Zweifel »Föderalismus« bedeute. Aber auch damit ist noch wenig gewonnen, weil der Kampf um die gewünschte Form des Föderalismus damit noch nicht entschieden ist, wie die boomende Literatur über immer neue Epitheta-Föderalismen zeigt (verflochtener oder subsidiärer Föderalismus, Beteiligungs- oder Differenzierungsföderalismus etc.) (vgl. Evers 1994: 73). Diese semantischen Bemühungen werden umso intensiver, je näher sie an die normative Ebene heranrücken, zum Beispiel an die Frage, welche Form der Föderalismus der Europäischen Union annehmen soll (Sidjanski 2001: 73).

In der Föderalismusliteratur wurde »Konfliktmanagment« von »Konfliktlösung« abgegrenzt (Burgess/Gagnon 1993: 18). Konfliktlösungen gibt es allenfalls im Hinblick auf die Fortexistenz eines Gemeinwesens, wie in Belgien

oder Kanada. Niemand aber glaubt noch, dass eine endgültige Lösung gefunden wurde, die künftig nur noch »Konfliktmanagement« erforderlich macht.

In der Zeit der Planungseuphorie wurde im Föderalismus häufig eine Bremse für den Fortschritt gesehen, vor allem wegen seiner Resistenz gegenüber dem Ausbau der Sozialstaatlichkeit, wie an der Schweiz und den USA demonstriert werden konnte. Deutschland hat dieses Vorurteil falsifiziert – allerdings um den Preis, dass sein exekutiver Kooperationsföderalismus schon wieder in das Verdikt eines »nicht ganz echten Föderalismus« geriet, den es schon bei den Altinstitutionalisten wie Kenneth Wheare aus Gründen seiner atypischen Bundesratskonstruktion gehabt hatte. Diese wird inzwischen auch im internationalen Vergleich als gar keine schlechte Idee gewertet, da sie eine Balance zwischen Länderegoismus und gesamtstaatlicher Effizienz der Willensbildung im Ganzen leistet.

Als antiinnovativ kann der Föderalismus schon deshalb nicht gelten, weil er häufig ermöglichte, dass Gliedstaaten Vorreiter von innovativen Gesetzen wurden, die später vom Bund übernommen werden. Hawai's Health Care-System in den USA, das 1974 in den »Prepaid Health Care Act« mündete, oder Saskatchewans »welfare system« war einflussreich für die Medicare-Regelung 1971 (Burgess/Gress 1999: 188). Häufiger als diese Fälle der Innovation waren jedoch die Möglichkeiten der Gliedeinheiten, hinter dem Innovationsgrad einer gesamtstaatlichen Regelung zurückzubleiben, und sei es nur durch Obstruktion auf der Implementationsebene. In der Regel wird jedoch in der Literatur nicht mehr Rikers (1964: 145, 153) Verdacht geteilt, dass die Entscheidungskosten in Bundesstaaten den kollektiven Nutzen übersteigen und dass der Föderalismus einen Bonus auf die »Tyrannei der Minderheit« setzt. Dennoch blieb es ein historisches Verdienst Rikers darüber nachgedacht zu haben, wer jeweils der größte Nutznießer einer Föderation ist. Zu seiner Zeit schienen das die Weißen der Südstaaten in den USA, Québec in Kanada, die »landlords« der landwirtschaftlich unterentwickelten Gebiete in Indien, und in Deutschland der nicht-preußische Südwesten zu sein. Selbst in Australien, wo kein einzelner Nutznießer festgestellt wurde, schienen die Handelsinteressen am meisten zu profitieren, weil sie durch föderale Vetogruppenpolitik zentralen Regulierungen weitgehend ausweichen konnten. Die vergleichende Systemforschung zeigt freilich, dass die Kapitalinteressen dafür den Föderalismus nicht brauchen, ja dass er ihnen in der Kleinteiligkeit der Regulierungen eher lästig ist. Mitra (2000: 51), ein Schüler Rikers, hat für Indien zeigen können, wie sich die Interessen auch verlagern können – im Gegensatz zu den in Rikers wichtigem Buch gewonnenen Erkenntnissen. Die »neuen Regionalisten« haben nicht mehr die gleichen Interes-

sen wie einst die »alten Regionalisten«. Sie stellen nicht mehr eine agrarische Oligarchie da, sondern sind hochmobile und gebildete urbane Kapitalisten.

Die vergleichende Systemforschung hat zudem den Vorteil, dass sie föderalistische mit angeblich zentralisierten Systemen vergleicht. Die erste Entdeckung dabei war, dass nichtbundesstaatliche Systeme stark dezentralisiert sein können. Skandinavien hat diesen Weg in den letzten Jahren beschritten. Die sozioökonomische Performanz war am besten bei den föderalen Staaten, welche zugleich dezentralisiert waren (Keman 2000: 223). Föderalismus und Zentralismus werden nicht mehr als ontologische Einheiten konfrontiert, sondern sind Pole auf einer Skala von Übergängen im Dezentralisierungsgrad. Zudem sollten die territorial angelegten Entscheidungsfindungsmechanismen mit den eher auf funktionale Gruppen zugeschnittenen Kooperationsmustern verglichen werden, um dem Föderalismus keine übertriebene Wirkungsmacht zuzuschreiben. Die Performanz erwies sich nicht auf allen Sektoren in gleicher Weise generalisierbar. Die Inflationsbekämpfung scheint in föderalen Staaten besser zu funktionieren, weil diese die Kontrolle einer unabhängigen Bundesbank zu übertragen pflegen (Wachendorfer-Schmidt 2000: 243). Doch einmal werden auch weniger dezentralisierte Systeme diese Lektion gelernt haben, und wo noch Defizite zu erkennen sind, hilft die Europäische Union auch den Zentralisten, ihre Lektion nachzuholen.

Verallgemeinerungen über die Wirkung des Föderalismus auf den Policy-Output erwiesen sich auch als vergleichsweise problematisch. Bundesstaaten scheinen niedrigere Inflationsraten zu besitzen. Die »Do-parties-matter«-Literatur aber relativiert solche Aussagen immer wieder nach den Perioden der Vorherrschaft einzelner ideologischer Parteigruppen. In den USA hat der Föderalismus zentrale Regulierungen in der Sozialpolitik weitgehend verhindert, in Kanada hat er diese eher gefördert (Wachendorfer-Schmidt 2000: 4).

Symmetrie im Föderalismus schien einst eine Forderung der kleineren und schwächeren Einheiten. Angesichts der Privilegien, welche die Asymmetrisierung des Föderalismus für die ethnischen Sonderheiten schuf, gibt es in einigen Bundesstaaten wie Spanien oder Kanada auch die Gegenbewegung der größeren Einheiten, die wieder mehr Symmetrie herstellen möchten. Die Asymmetrisierung des Föderalismus im Zeitalter der Globalisierung der Ökonomie und der Reethnisierung mancher Staaten muss daher nicht das letzte Wort der Geschichte bleiben.

Literatur

Agranoff, Robert (Hrsg.), 1999: *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos.

Armingeon, Klaus, 2000: Swiss Federalism in Comparative Perspective. In: Ute Wachendorfer-Schmidt (Hrsg.), *Federalism and Political Performance*. London: Routledge, 112–129.

Bell, Daniel, 1988: The World in 2013. In: *Dialogue*, Heft 3, 2–9.

Beyme, Klaus von, 1997: *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

—, 2000: Federalism in Russia. In: Ute Wachendorfer-Schmidt (Hrsg.), *Federalism and Political Performance*. London: Routledge, 23–39.

Bowie, Robert R./Carl J. Friedrich (Hrsg.), 1954: *Studies in Federalism*. Boston: Little Brown.

Braun, Dietmar (Hrsg.), 2000: *Public Policy and Federalism*. Aldershot: Ashgate.

Bullmann, Udo (Hrsg.), 1994: *Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union*. Baden-Baden: Nomos.

Burgess, Michael/Alain-Gustave Gagnon (Hrsg.), 1993: *Comparative Federalism and Federation*. Hampstead: Harvester Wheatsheaf.

Burgess, Michael/Franz Greß, 1999: Asymmetrical Federalism in Canada, the United States and Germany: Comparative Perspectives. In: Robert Agranoff (Hrsg.), *Accomodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos, 169–192.

Castles, Francis G., 2000: Federalism, Fiscal Decentralization and Economic Performance. In: Ute Wachendorfer-Schmidt (Hrsg.), *Federalism and Political Performance*. London: Routledge, 177–195.

Delwit, Pascal, et al., 1999: *Gouverner la Belgique*. Paris: PUF.

Deschower, Kris, 2000: Belgien – Ein Föderalstaat auf der Suche nach Stabilität. In: *Jahrbuch des Föderalismus 2000*. Baden-Baden: Nomos, 97–119.

Elazar, Daniel J., 1987: *Exploring Federalism.* Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Evers, Tilman (Hrsg.), 1994: *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Baden-Baden: Nomos.

Germann, Raimund E., 1991: Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz. In: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, Bd. 31, 257–269.

Görner, Rüdiger, 1996: *Einheit durch Vielfalt. Föderalismus als politische Lebensform*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Grau i Creus, Mireia, 2000: Spain: Incomplete Federalism. In: Ute Wachendorfer-Schmidt (Hrsg.), *Federalism and Political Performance*. London: Routledge: 58–77.

Hodgins, Bruce W., et al. (Hrsg.), 1978: *Federalism in Canada and Australia: The Early Years*. Waterloo, ONT: W. Laurier University Press.

Keman, Hans, 2000: Federalism and Policy Performance. In: Ute Wachendorfer-Schmidt (Hrsg.), *Federalism and Political Performance*. London: Routledge: 196–227.

Knipping, Franz (Hrsg.), 1994: *Federal Conceptions in EU Member States: Traditions and Pespectives*. Baden-Baden: Nomos.

Knop, Karen, et al. (Hrsg.), 1995: *Rethinking Federalism*. Vancouver: UBC Press.

Kramer, Jutta (Hrsg.), 1993: *Föderalismus zwischen Integration und Sezession*. Baden-Baden: Nomos.

Lehmbruch, Gerhard, 2000: Bundesstaatsreform als Sozialtechnologie? Pfadabhängigkeit und Veränderungsspielräume im deutschen Föderalismus. In: *Jahrbuch des Föderalismus 2000*. Band 1. Baden-Baden: Nomos, 71–94.

Mayntz, Renate, 1989: *Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart*. MPIfG Discussion Paper 89/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Meier-Walser, Reinhard C./Gerhard Hirscher (Hrsg.), 1999: *Krise und Reform des Föderalismus*. München: Olzog.

Mitra, Sandip, 2000: The Nation, State and the Federal Process in India. In: Ute Wachendorfer-Schmidt (Hrsg.), *Federalism and Political Performance*. London: Routledge, 40–57.

Moreno, Luis, 1999: Asymmetry in Spain: Federalism in the Making? In: Robert Agranoff (Hrsg.), *Accomodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden, Nomos: 149–168.

Nohlen, Dieter/Mirjana Kasapovic, 1996: *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa*. Opladen: Leske + Budrich.

Painter, Martin, 2000: Conditional Co-operation in Australia's Arm's Length Federal Polity. In: Ute Wachendorfer-Schmidt (Hrsg.), *Federalism and Political Performance*. London: Routledge, 130–145.

Peterson, Paul E., 1995: *The Price of Federalism*. Washington: Brookings.

Postlep, Rolf-Dieter (Hrsg.), 1996: *Aktuelle Fragen zum Föderalismus*. Marburg: Metropolis.

Rentzsch, Wolfgang, 2000: Föderale Finanzverfassungen: Ein Vergleich Australiens, Deutschlands, Kanadas, der Schweiz und der USA aus institutioneller Perspektive. In: *Jahrbuch des Föderalismus 2000*. Band 1. Baden-Baden: Nomos, 42–54.

Riker, William H., 1964: *Federalism. Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.

Scharpf, Fritz W., 1988: The Joint-Decision Trap: Lessons from West German Federalism and European Integration. In: *Public Administration* 66, 239–278.

——, 1994: *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.

——, 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.

Schneider, Hans-Peter, 1998: Nehmen ist seliger als Geben. Oder: Wieviel Föderalismus verträgt der Bundesstaat? In: *Neue Juristische Wochenschrift* 51, 3757–3759.

Sidjanski, Dusan, 2001: *The Federal Approach to the European Union or the Quest for an Unprecedented European Federalism.* Research and Policy Paper Nr. 14. Paris: Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe.

Smith, Graham (Hrsg.), 1995: *Federalism. The Multiethnic Challenge*. London: Longman.

Sturm, Roland, 2000: Aktuelle Entwicklungen und Schwerpunkte in der internationalen Föderalismus- und Regionalismusforschung. In: *Jahrbuch des Föderalismus 2000*. Baden-Baden: Nomos, 29–41.

——, 2001: *Föderalismus in Deutschland*. Berlin: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.

Tarlton, Charles D., 1965: Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. In: *Journal of Politics* 27, 861–874.

Treitschke, Heinrich von, 1921 [1864]: Bundesstaat und Einheitsstaat. In: Heinrich von Treitschke, *Historische und politische Aufsätze*, Bd. II. 8. Aufl. Leipzig, Hirzel, 74–235.

Wachendorfer-Schmidt, Ute (Hrsg.), 2000: *Federalism and Political Performance*. London: Routledge.

Watts, Ronald L., 1999: The Canadian Experience with Asymmetrical Federalism. In: Robert Agranoff (Hrsg.), *Accomodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos, 118–136.

Wendland, Kirsten, 1997: *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat? Entstehung und Entwicklung der Autonomen Gemeinschaften*. Baden-Baden: Nomos.

Wheare, Kenneth C., 1963 [1946]: *Federal Government*. 4. Aufl. London: Oxford University Press.

Das deutsche Verbändesystem zwischen Unitarismus und Föderalismus

Gerhard Lehmbruch

Es ist üblich geworden, die politische Ökonomie Deutschlands als »korporatistisch« zu charakterisieren. In der Regel hat man dabei vor allem die großen Spitzenverbände im Auge, denen ein Repräsentationsmonopol zugeschrieben wird. Indes wirft eine solche Einordnung des deutschen Falles im internationalen Vergleich immer wieder schwierige Operationalisierungsprobleme auf. Denn die Repräsentationsmonopole in Deutschland kommen bei genauerem Hinsehen weithin ohne die hierarchisch-zentralisierte Struktur aus, die man – im Anschluss an Schmitters klassische Definition – gerne als ein Merkmal korporatistischer Organisationsmonopole ansieht. Im Folgenden soll nun gezeigt werden, dass es eigentümliche entwicklungsgeschichtliche Zusammenhänge zwischen der deutschen Variante des Repräsentationsmonopols bei den organisierten Interessen und der Entwicklung des deutschen Bundesstaates gibt. Dabei haben sich eigentümliche Isomorphien zwischen den Koordinierungsformen im System der organisierten Interessen und den Kooperationsmechanismen im deutschen Bundesstaat ausgebildet.

Man hat in der Vergangenheit wiederholt als eines der charakteristischen Merkmale der politischen Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich die ausgeprägte »Zentralisierung« großer gesellschaftlicher Organisationen genannt. So beobachtete Shonfield (1968: 284) im westdeutschen Privatsektor einen »überwältigenden Drang, die wirtschaftlichen Entscheidungen zu zentralisieren«, und später sprach Peter Katzenstein gerne in einer paradox klingenden Formulierung davon, dass hier einem »dezentralisierten Staat« eine »zentralisierte Gesellschaft« gegenüber stehe (Katzenstein 1978: 319–320, 1982: 200–201, 1987: 15–35). Zu den korporativen Akteuren, die solchermaßen als »zentralisiert« vorgestellt werden, rechnete man in dieser Sicht insbesondere die großen Verbände, sei es die der Industrie (Shonfield 1968: 287), die Gewerkschaftsbewegung (Kat-

zenstein 1987: 26–27, 126), den Bauernverband (Katzenstein 1987: 28–29) oder auch die Organisationen des Gesundheitswesens (Katzenstein 1987: 173).

Bei genauerem Hinsehen zeigt sich freilich, dass weder Shonfield noch Katzenstein den Begriff der »Zentralisierung« im strengen Sinne einer hierarchischen Befehlskette verstanden. Vielmehr hatten sie die »concentration of private power in large social groups« im Auge (Katzenstein 1987: 15). Wurde »Zentralisierung« so weit gefasst, dann konnten auch die Rolle der privaten Großbanken in den wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen (Shonfield 1968: 292–300; Katzenstein 1982: 201) oder die »mächtigen Kirchen« (Katzenstein 1982: 201) als Beispiele für die »centralization of power in the private sector« angeführt werden.

Vor allem die Kontroversen über die Probleme von Operationalisierung und Begriffsbildung im internationalen Vergleich von Systemen der Arbeitsbeziehungen haben aber zunehmend deutlich gemacht, dass sich die deutschen Großorganisationen nicht umstandslos in ein einfaches Zentralisierungs-Dezentralisierungsschema einordnen lassen. Frühe quantitativ vergleichende Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen Korporatismus und der Vermittlung der organisierten Interessen auf dem Arbeitsmarkt waren ja mit verschiedenen Indikatoren zu dem Ergebnis gekommen, dass sowohl die Organisation der deutschen Gewerkschaften als auch das System der Arbeitsbeziehungen bestenfalls einen mittleren Zentralisierungsgrad aufweisen, der deutlich hinter der hohen Zentralisierung der Arbeitsmarktorganisationen in den skandinavischen Staaten oder Österreich liegt (Cameron 1984: 165; Calmfors/Driffill 1988: 52 ff.). Die hier ansetzende Kritik hat dann herausgearbeitet, dass es unterschiedliche funktionale Äquivalente zu organisatorischer Zentralisierung geben kann, so dass es geboten erscheint, zwischen schlichter Zentralisierung und Koordinierung zu unterscheiden (Soskice 1990; Hall/Franzese 1998; Soskice 1999; Traxler/Kittel 2000). Und wenn man im Lichte dieser Diskussion noch einmal Shonfields Klassiker zur Hand nimmt, dann wird man feststellen, dass es schon hier eher um Koordinierung als um »Zentralisierung« ging (Shonfield 1968: 300, 305).

Ähnlich ambivalent ist der Befund auch bei anderen gesellschaftlichen Großorganisationen. Im Präsidium des Deutschen Bauernverbandes (DBV) liegt seit seiner Gründung nach dem Zweiten Weltkrieg das entscheidende Gewicht bei den Präsidenten der Landesbauernverbände (Ackermann 1970: 31–35), und deren Verwaltungsapparate sind an Ressourcen der DBV-Zentrale zum Teil deutlich überlegen (Weber 1977: 124). Desgleichen ließ sich die Einheit des deutschen Protestantismus nach dem Zweiten Weltkrieg nur in strikt föderativer Form realisieren (Mehlhausen 1999). Und die Zu-

sammenarbeit der katholischen Diözesen Deutschlands in der Bischofskonferenz ist so wenig formalisiert, dass sie nicht einmal als föderativ bezeichnet werden kann. Gleichwohl werden all diese Großorganisationen in der Öffentlichkeit oft genug mit ihren bundesweiten Dachorganisationen identifiziert und als einheitliche korporative Akteure mit einem Repräsentationsmonopol wahrgenommen. Dies hat offenbar damit zu tun, dass sie Koordinierungstechniken entwickelt haben, die ihnen ein geschlossenes Auftreten auf Bundesebene ermöglichen, obwohl sie in der einen oder anderen Form föderativ aufgebaut sind.

Es zeigt sich damit aber eine eigentümliche Kovariation zwischen der Organisation der Gesellschaft und der Staatsorganisation, denn sowohl hier als auch dort können dezentralisierte Strukturen durch Koordinierung gewissermaßen zu funktionalen Äquivalenten von Zentralisierung werden. Für den Bundesstaat hat das Konrad Hesse (1962: 21) bekanntlich unter den Oberbegriff der »Unitarisierung« gebracht. Eine vergleichbare »sachliche Unitarisierung« im Wege der nicht-hierarchischen Koordinierung beobachten wir aber auch in Regelungsbereichen, die weitgehend von den gesellschaftlichen Großorganisationen kontrolliert werden. Besonders deutlich ist das beim System des Flächentarifvertrags in den Arbeitsbeziehungen. Zumal die Ausdehnung nicht nur des westdeutschen Modells der Arbeitsbeziehungen, sondern auch des korporatistischen Gesundheitssystems, die sich im Prozess der deutschen Vereinigung beobachten ließen (Lehmbruch 1996; Manow 1994), belegt in frappierender Weise, wie die Koordinierungsmechanismen gesellschaftlicher Großorganisationen zur »sachlichen Unitarisierung« erheblich beitragen.

1 Unitarisierung und die Ausbildung von Repräsentationsmonopolen

Man muss sich in diesem Zusammenhang vor Augen halten, dass der Unitarisierungstrend keineswegs ein so neuartiges Phänomen ist, wie das in der Bundesstaatsdiskussion der sechziger und siebziger Jahre gern unterstellt wurde.[1] Denn in Deutschland hat sich schon im 19. Jahrhundert eine unitarische politisch-kulturelle Orientierung ausgebildet und allmählich die intellektuelle Hegemonie errungen, deren zentrale Werte die Rechts- und Wirt-

1 Hierzu und zum Folgenden vgl. Lehmbruch (2001: 68–78).

schaftseinheit im entstehenden Nationalstaat waren, und dieser unitarische Diskurs wurde so eine der Triebkräfte bei der Gründung des Bundesstaates (zunächst 1867 in Form des Norddeutschen Bundes, der dann 1871 zum Deutschen Reich erweitert wurde). Schon in der Gründungsphase errang der deutsche Nationalstaat einen Unitarisierungsvorsprung vor anderen zeitgenössischen Bundesstaaten wie den USA und der Schweiz.

Diese Beobachtungen könnten nun auch zum Verständnis jener Entwicklungen beitragen, die in einer als »zentralisiert« beschriebenen Struktur gesellschaftlicher Großorganisationen mündeten. Die Rolle der Spitzenverbände in der deutschen politischen Ökonomie weist ja bemerkenswerte Ähnlichkeiten mit den korporatistischen Repräsentationsmonopolen auf, wie man sie in kleineren europäischen Ländern beobachtet hat. Und die Ausbildung dieser Repräsentationsmonopole könnte im deutschen Fall ein Begleitphänomen jenes Prozesses sein, in dem die unitarische Orientierung zur Hegemonie gelangte. Denn in der Entwicklungsgeschichte der bundesstaatlichen Institutionen und jener der großen Spitzenverbände zeigen sich bemerkenswerte zeitliche Zusammenhänge: Insbesondere wurden beide von den zwei folgenreichen großen Entwicklungskrisen des deutschen Nationalstaates erfasst.

Die unitarische kulturelle Orientierung hatte ihre Wurzeln im Programm der nationalen Einheit, und ihr Bezugsrahmen war spätestens seit 1871 die kleindeutsche Staatsgründung geworden. Die Dominanz unitarischer verfassungspolitischer Konzeptionen hat sich in den zwei großen Krisen dieser nationalstaatlichen Einheit behauptet, nämlich 1918/1919 und 1945–1949. Beide Male erwies sich das insbesondere am breiten Konsens politischer Lager darüber, dass die Rechtseinheit Voraussetzung der Wirtschaftseinheit sei, und dass dazu auch eine am Primat der Wirtschaftseinheit ausgerichtete Finanzverfassung gehöre. Zugleich brachten diese beiden Kriegs- und Nachkriegskrisen auch einen deutlichen Schub in der Ausbildung von organisatorischen Repräsentationsmonopolen: Im Ersten Weltkrieg bereitete die Indienstnahme der organisierten Interessen für die Kriegswirtschaft nicht nur den Zusammenschluss der früher rivalisierenden Spitzenverbände der Industrie, sondern auch die Einbeziehung der Gewerkschaften in eine institutionalisierte Kooperation der Sozialpartner vor. Die Weimarer Republik tat ein Übriges, indem sie den Spitzenverbänden einen privilegierten Zugang zur Ministerialverwaltung eröffnete.[2]

2 Das ergab sich aus einer Bestimmung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien von 1926 (Hennis 1961: 28).

Nach dem Zusammenbruch des NS-Regimes wurden diese Entwicklungen wieder aufgenommen, und die Durchsetzung des korporatistischen Repräsentationsmonopols vollendete sich mit der Gründung des DGB als »Einheitsgewerkschaft« und der Entstehung des Deutschen Bauernverbandes. Der zeitliche Zusammenhang der beiden Entwicklungsstränge legt die Vermutung nahe, dass es zwischen der Unitarisierung des Bundesstaates einerseits, der Ausbildung der Institutionen einer »koordinierten Ökonomie« (Soskice 1999) andererseits eine eigentümliche Affinität gibt. In der Tat kam dieser Zusammenhang bei den institutionellen Reformen der großen Koalition deutlich zum Ausdruck: Die damals ausgerufene »Konzertierte Aktion« war ursprünglich – wie es der § 3 Abs. 1 des »Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft« vom 8. Juni 1967 (kurz: »Stabilitätsgesetz«) programmatisch formulierte – als »gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten« sowohl der »Gewerkschaften und Unternehmensverbände« als auch der Gebietskörperschaften konzipiert (Näheres dazu in Lehmbruch 1999a). Unitarische Koordinierung der Politik von Bund und Ländern und konzertierte Einkommenspolitik waren somit komplementäre Elemente eines keynesianischen Steuerungsmodells.

Dem Trend zur Unitarisierung staatlicher Politik, wie er sich seit langem in Deutschland beobachten lässt, korrespondieren also eigentümliche Prozesse gesellschaftlicher Institutionenbildung, insbesondere im Bereich der organisierten Interessenvermittlung. Und es fragt sich nun, wie man die hier beobachtete Kovariation zwischen der Organisation der Gesellschaft und der Staatsorganisation und zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Unitarisierung erklären kann. Wie ich in einer vorangehenden Untersuchung gezeigt habe, lässt sich die Struktur des »unitarischen Bundesstaates« in genetischer Perspektive als der Niederschlag einer Abfolge von institutionellen Entwicklungssequenzen interpretieren, in der es zu einer eigentümlichen Hybridisierung von föderalen Institutionen und einer unitarischen kulturellen Orientierung gekommen ist (Lehmbruch 2002). Da liegt die Vermutung nahe, dass die Koordinierungsmechanismen in den gesellschaftlichen Großorganisationen nicht nur eine mehr oder weniger zufällige Analogie zum Phänomen des »unitarischen Bundesstaates« darstellen, sondern dass darin die selbe komplexe Entwicklungsgeschichte deutscher Bundesstaatlichkeit ihren Niederschlag findet.

2 Die Entwicklungspfade des Bundesstaates und der organisierten Gesellschaft

Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang das unterschiedliche Ausmaß an Unitarisierung oder Föderalisierung deutscher Großorganisationen – gemessen an der Autonomie der subnationalen Organisationseinheiten und der Flexibilität der Gesamtorganisation im Management von innerverbandlicher Heterogenität. Diese Variationen interpretiere ich als institutionell verfestigtes Ergebnis unterschiedlicher Entwicklungspfade, die bestimmt sind durch Art und Ausmaß der wechselseitigen Ressourcenabhängigkeit zwischen dem Staat und den Großorganisationen im Verlauf der Entwicklung des deutschen Bundesstaates. Ich verbinde dabei eine schon früher vorgestellte entwicklungsgeschichtliche Hypothese über das Zustandekommen der eigentümlichen, pfadabhängigen Struktur des deutschen Bundesstaates (Lehmbruch 2002) mit einer weiteren entwicklungsgeschichtlichen Hypothese über die Auswirkungen von Ressourcenabhängigkeit zwischen Staat und Verbänden auf die Struktur von Verbänden und Verbändesystemen.

Renate Mayntz ist der Hinweis zu verdanken, dass die in Deutschland zu beobachtende Parallelität von Verbändestruktur und föderalistischem Staatsaufbau offensichtlich »nicht das Ergebnis einer zentralen ›top down‹ Anpassung« ist, sondern sich »aus besonderen historischen Gründen als Resultat eines dezentralen ›bottom up‹ Entwicklungsprozesses ergeben« hat (Mayntz 1990: 145–146). Dies ist aber ein Zusammenhang, der sich nicht erst auf die Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg oder vielleicht auch auf die Weimarer Republik zurückführen lässt (so offenbar Mayntz 1990: 149). Wir müssen vielmehr, wenn wir die beobachteten Variationen erklären wollen, auf die Entstehungsgeschichte des deutschen Bundesstaates im 19. Jahrhundert rekurrieren. Dieser hat, wie schon gezeigt wurde, mehrere Entwicklungssequenzen durchlaufen, deren jede eigentümliche institutionelle Sedimente hinterlassen hat. Weil sich der bürokratische Verwaltungsstaat in Deutschland auf der subnationalen Ebene der Territorien schon lange vor dem Nationalstaat entwickelt hatte, hatten um die Mitte des 19. Jahrhunderts, als die »nationale Frage« noch offen war, sowohl Preußen als auch die Mittelstaaten voll ausgebildete und verhältnismäßig effiziente bürokratische Verwaltungen. Dieser »time lag« hatte aber bemerkenswerte Implikationen nicht nur für die Struktur des 1867–1871 entstehenden deutschen Bundesstaates (in Form des »funktionalen« oder »Exekutivföderalismus«), sondern auch für die eigentümliche Ausbildung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft.

Hier greift nun eine zweite, aus der Theorie der Interorganisationsbeziehungen abgeleitete Hypothese ein: Zwischen Großorganisationen und Staat bilden sich variable Formen wechselseitiger Ressourcenabhängigkeit (im Sinne von Pfeffer/Salancik 1978) aus, die von der älteren Interessengruppenforschung nicht ausreichend erfasst wurden. Diese Theorie war bekanntlich von der Vorstellung geleitet, dass es zu spontanen Zusammenschlüssen kommt, wenn die Interessen einer größeren Gruppe von Individuen tangiert sind (vgl. z.B. Truman 1951: 31–33). Sie nahm des Weiteren an, dass so entstandene Verbände ihre Strukturen und Strategien der vorgefundenen Struktur staatlicher Entscheidungsprozesse anpassen, insoweit sie auf die Zufuhr von Ressourcen angewiesen sind, über die der Staat verfügt (vgl. Truman 1951: 104–106; Eckstein 1960: 15–21). In einem Bundesstaat – so wäre zu folgern – werden sie durch diese Ressourcenabhängigkeit dazu veranlasst, ihre Strukturen und Strategien an den jeweiligen bundesstaatlichen Kompetenzzuweisungen auszurichten. Diese einflusstheoretische Hypothese kann zwar in der Tat für bestimmte Entwicklungsabschnitte die Entstehung gesellschaftlicher Großorganisationen plausibel erklären. Man kann aber für andere Entwicklungsabschnitte beobachten, dass die Großorganisationen unter bestimmten Umständen wesentliche Strukturelemente, womöglich gar ihre Existenz, staatlicher Intervention verdanken.[3]

In der Entwicklung des deutschen Verbändesystems gilt das vor allem für zwei Phasen. Die erste ist die der modernisierenden Reformen des frühen 19. Jahrhunderts. Ihr Träger war vor allem in Preußen eine Bürokratie, die liberalen wirtschaftspolitischen Prinzipien verpflichtet war. Aber sie verstand sich nichtsdestoweniger als eine Entwicklungsverwaltung mit der Mission, die Industrialisierung und die Modernisierung der Landwirtschaft zu fördern und die Infrastruktur des Landes (Kanäle, Eisenbahnen!) auszubauen. Dabei stand die Reformbürokratie zunächst vor dem Problem, dass die Umsetzung ihrer Reformprogramme eine handlungsfähige »bürgerliche Gesellschaft« (im Sinne Hegels) voraussetzte, die sich im absolutistischen Staat nicht hatte entfalten können. Eine Antwort darauf konnte die Organisation der Gesellschaft durch die Bürokratie sein: Die Verwaltung initiierte Verbandsgründungen, um Partner für die Implementation ihrer Programme zu gewinnen.[4] Hier war die Staatsverwaltung auf die Mobilisierung von Ressourcen

3 Ich knüpfe hier an frühere Überlegungen zur »administrativen Interessenvermittlung« an (Lehmbruch 1987, 1991; vgl. auch Lehmbruch 1995).

4 Diese etatistischen Anfänge hat Lorenz von Stein (1869: 228) so beschrieben: »Der Verein ist, obwohl er sich seine Zwecke selber setzt, dennoch nur ein organisches Glied des

angewiesen, die von den gesellschaftlichen Organisationen zur Verfügung gestellt wurden.[5]

Weil die aus solcher Ressourcenabhängigkeit resultierenden Verflechtungen zwischen den Verwaltungen der Einzelstaaten und den gesellschaftlichen Interessen und Großorganisationen sich schon vor der Entstehung des Nationalstaates ausgebildet hatten, stärkten sie dann natürlich auch das Eigengewicht vor allem der Mittelstaaten in der Reichsgründungsphase. Und Bismarcks Verfassungskonstruktion garantierte nicht nur die engere Organisationsdomäne der Länderverwaltungen, sondern sie ließ damit zugleich die regionalen Politiknetzwerke intakt weiter funktionieren. Denn da im System des Exekutivföderalismus den Länderverwaltungen nicht nur eigene autonome Rechtssetzungskompetenzen verblieben, sondern auch die Implementation eines großen Teiles der Reichsgesetzgebung zufiel, blieben die Länder und die subnationale Organisationsebene weiterhin aufeinander angewiesen.[6] Und als dann im Zuge des Ausbaus des neuen Nationalstaates neue Beziehungen der Ressourcenabhängigkeit zwischen dem nationalen Zentrum und gesellschaftlichen Interessen entstanden – insbesondere in der Zollpolitik –, bedeutete das keineswegs, dass dadurch jene älteren, subnationalen Strukturen verdrängt wurden.

Eine zweite wichtige Phase gesellschaftlicher Organisationsentwicklung durch staatliche, von Ressourcenabhängigkeit geleiteter Intervention begann mit dem Ersten Weltkrieg, genauer: mit der Organisation der Kriegswirtschaft, und sie kulminierte dann in der »Gleichschaltung« des Verbandwesens durch den Nationalsozialismus. Charakteristisch für diese Phase war vor allem die Ausbildung von starken Repräsentationsmonopolen und in bestimmten Feldern ein starker Unitarisierungsschub. In wichtigen Sektoren hat diese Phase trotz der Diskreditierung des nationalsozialistischen Regimes markante Spuren in den Organisationsnetzwerken hinterlassen. Denn nicht nur staatliche Institutionen, sondern auch monopolistische Strukturen,

---

Verwaltungsorganismus; denn die Zwecke müssen Zwecke des Staates sein, und werden sogar regelmäßig schon durch die Gesetzgebung festgesetzt, und die Organisation selbst muss sich regelmäßig der Regierung und Verwaltung unterordnen. Das Vereinswesen bildet auf diese Weise das letzte, freieste, aber auch zufälligste Glied der vollziehenden Gewalt, ein selbständiger eigentümlicher Organismus, dessen hohe Bedeutung in dem Grade für die Verwaltung steigt, in welchem die freie selbständige Einzelpersönlichkeit von der Staatsgewalt auch in der Verfassung anerkannt wird«.

5 Für das landwirtschaftliche Verbandswesen habe ich das anderwärts gezeigt (Lehmbruch 1999b).

6 Diesen Zusammenhang zwischen der Mehrebenenstruktur des Staates und der Verbändeorganisation hat Renate Mayntz (1990) besonders hervorgehoben.

die eine Staatsverwaltung in Verfolgung ihrer Ziele einmal geschaffen hat, können sich verfestigen und sich »pfadabhängig« fortentwickeln. Das wird vor allem dadurch begünstigt, dass politische Regime auch über (mehr oder weniger ausgeprägte) institutionelle Kontinuitätsbrüche hinweg eigentümliche »policy legacies« hinterlassen.

Oben war schon davon die Rede, dass die Entwicklung der bundesstaatlichen Institutionen begleitet und überlagert wurde durch die Ausbildung hegemonialer politisch-kultureller Orientierungen, deren zentrale Leitvorstellungen die Rechts- und Wirtschaftseinheit waren. Diese unitarischen kulturellen Orientierungen stießen aber, wie hier gezeigt werden soll, in verschiedenen Sektoren an eine Schranke, und zwar in Gestalt der vor der Nationalstaatsbildung etablierten (vor allem sektoralen) Politiknetzwerke auf der Ebene der Gliedstaaten. Diese bewiesen nicht selten ein bemerkenswertes Beharrungsvermögen – nur eben jetzt auf der subnationalen Ebene. Das Ergebnis des Staatsbildungsprozesses lässt sich somit als eine mehrschichtige Struktur abbilden, bestehend aus älteren und jüngeren, unterschiedlich konfigurierten Politiknetzwerken, die Staat und Gesellschaft auf der nationalen oder der regionalen Ebene in wechselseitiger Ressourcenabhängigkeit verbinden.

3 Ein Beispiel: Unitarisierungstendenzen im Spannungsfeld von Industrieverbänden und Arbeitsbeziehungen

Im Folgenden soll diesen Fragen am Beispiel der Verbandsorganisation und der Koordinierungspraxis im Industriesektor und dem korrespondierenden System der Arbeitsbeziehungen exemplarisch nachgegangen werden. Hier haben wir es mit einem eigentümlichen und komplexen Sonderfall zu tun. Denn hier sind zwei Politiknetzwerke miteinander verknüpft, deren spezifische Strukturen durch unterschiedliche entwicklungsgeschichtliche Ausgangsbedingungen im Spannungsfeld von Unitarismus und Föderalisierung deutlich kontrastierende Prägungen erfahren haben.

Das Verbändesystem im Industriesektor zeichnet sich bekanntlich dadurch aus, dass auf der Unternehmerseite industrielle Branchen- und Spitzenverbände einerseits, Arbeitgeberverbände andererseits zwar funktional ausdifferenziert, aber miteinander vielfältig verflochten sind. Zwischen den industriellen Unternehmerverbänden und dem System der Arbeitsbeziehungen gibt es infolgedessen eigentümliche Interdependenzen, aber auch struk-

turelle Spannungen. Nun reichen die Wurzeln der Netzwerke zwischen dem Staat und den Unternehmerverbänden der Industrie in die erste Entwicklungssequenz des modernen deutschen Staates zurück, also in die Modernisierungsphase der deutschen Einzelstaaten vor der Nationalstaatsgründung. Von daher gibt es in der Organisation der Unternehmerinteressen starke dezentrale Momente, die nach der Gründung des Nationalstaates dann zwar partiell durch Zentralisierungstendenzen überlagert, aber keineswegs verdrängt wurden. Anders verhält es sich mit der Organisation der Gewerkschaften und der Entwicklung des Systems der Arbeitsbeziehungen. Bei den Gewerkschaften haben seit dem späten 19. Jahrhundert Zentralisierungstendenzen ein deutliches Übergewicht bekommen, und die Institutionalisierung der Arbeitsbeziehungen war dann in Deutschland ganz eindeutig zugleich ein Vorgang der »Nationalisierung«.[7] Die Arbeitsbeziehungen haben infolgedessen schon lange einen eindeutig nationalen Fokus, während in der Organisation der Unternehmerschaft subnationale Orientierungen viel stärker fortgelebt haben. Die Vermutung legt nahe, dass sich daraus – angesichts der Verknüpfungen zwischen industriellen Unternehmerverbänden und Arbeitgeberverbänden – strukturelle Spannungen ergeben. Diese Spannungen werden – so ist zu vermuten – durch eigentümliche »Spill-over«-Effekte aus den Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor noch verstärkt, die sich mit dem Begriff der »mimetischen Isomorphie« (DiMaggio/Powell 1991: 67–74) fassen lassen.

Zur Begrifflichkeit ist hier noch anzumerken, dass der Zentralisierungsbegriff bei Unternehmerverbänden und Gewerkschaften mit unterschiedlichen Bedeutungsdimensionen verwendet werden kann. In unserem Zusammenhang interessiert vor allem räumliche Zentralisierung beziehungsweise Dezentralisierung, also die Frage nach der Autonomie regionaler Einheiten unterhalb der nationalen Organisationsebene. Man kann aber Zentralisierung beziehungsweise Dezentralisierung auch funktional verstehen, als die Frage nach der Autonomie von Branchenverbänden (oder Industriegewerkschaften). Sowohl in der Organisation der industriellen Unternehmerschaft als auch bei Gewerkschaften kann funktionale Dezentralisierung zugleich ein Instrument von Zentralisierung von Einfluss bei der nationalen Verbandsführung zu Lasten regionaler Autonomie bedeuten; dies muss man im Folgenden im Auge behalten.

---

7 Als »Nationalisierung« bezeichne ich hier die nationalstaatlichen Integrationsprozesse, zu denen insbesondere die zunehmende Fokussierung verbandlicher Aktivitäten auf den politischen Rahmen und die Institutionen des Nationalstaates gehört.

4 Die Organisation der Unternehmerschaft zwischen Unitarismus und Föderalismus

Die Entwicklungsgeschichte des unternehmerischen Verbandswesens weist nicht wenige Parallelen zu korrespondierenden Entwicklungen im Agrarsektor auf.[8] Ähnlich wie bei der Landwirtschaft gibt es in Deutschland bekanntlich erhebliche Variationen der regionalen Industriestruktur. Neuerdings ist Gary Herrigel (1996) so weit gegangen, hier zwei sehr verschiedene, jeweils regional verankerte Formen des »industrial order« von einander abzusetzen. Das ist eine fruchtbare, wenngleich in mancher Hinsicht problematische Stilisierung, und wenngleich Herrigels Hypothesen über die politisch-institutionellen Implikationen jener regionalen Differenzierungen nicht durchweg überzeugen, geht er doch wichtigen Zusammenhängen nach.[9] Das »Raumbild der Industrialisierung« hat vielfältige Ursachen und war im industriellen Entwicklungsprozess starken Veränderungen unterworfen (Ritter/Tenfelde 1992: 68–77). Unter den zu Grunde liegenden Bedingungen ist jedenfalls auch die Industriepolitik (»Gewerbeförderung«) der Länderverwaltungen zu berücksichtigen. Bekanntlich hat es sie im 19. Jahrhundert schon vor der Nationalstaatsbildung gegeben, und zwar sowohl in Preußen (Mieck 1965; Brose 1993) als auch in den süddeutschen Ländern. Sie beförderte – und das ist eine Parallele zur Entwicklung im Agrarsektor – die Ausbildung jener subnationalen Politiknetzwerke, deren neuerdings gestiegene Relevanz in der politikwissenschaftlichen Föderalismusforschung so viel Aufmerksamkeit gefunden hat. Eine umfassende nationale Industriepolitik, die sich mit der französischen »planification« oder der Politik des japanischen MITI in zurückliegenden Jahrzehnten vergleichen ließe, hat sich in Deutschland bekanntlich nicht entwickelt. Und dies nicht so sehr deshalb, weil dem ordnungspolitische Prinzipien entgegenstanden – denn in bestimmten Sektoren, beispielsweise der Atomenergienutzung, hat es ja eine sektorale Industrie-

8 Diese Entwicklungen beabsichtige ich an anderer Stelle gesondert darzustellen; für einige Aspekte vgl. auch Lehmbruch (1999b).

9 Der für unseren Zusammenhang wichtigste Einwand richtet sich gegen die von Herrigel konstruierte enge Korrespondenz zwischen dem jeweiligen »industrial order« und den verschiedenen institutionellen »mechanisms (that) were constructed to insure the stable reproduction of each form of order within each of the unified German regimes between 1871 and 1945« (Herrigel 1996: 112, ähnlich 142). Das wird der Eigendynamik politisch-institutioneller Entwicklungspfade nicht gerecht und erinnert insofern in eigentümlicher Weise an spätmarxistische »Agenturtheorien«. Zudem wird der historische Forschungsstand (insbesondere zur Weimarer Verfassungskonstruktion) im Lichte dieser These allzu eigenwillig und selektiv rezipiert und interpretiert.

politik auch in der Bundesrepublik relativ früh gegeben. Vielmehr war der »politische Raum« der Industriepolitik seit jeher von den Ländern besetzt (vgl. auch Allen 1989: 151–157; Herrigel 1996: 115–121).[10]

Diese Entwicklung fand auch in der Verbandsorganisation der Industrie ihren Niederschlag (zum folgenden vgl. Ullmann 1988: 22–31, 58–67). Wie bei der Landwirtschaft wurden auch bei der Industrie in einer Frühphase Verbandsgründungen vor allem vom Staat gefördert, sei es durch direkte staatliche Initiative, wie bei den Handelskammern, sei es durch öffentliche Förderung. Aber »der Staat« waren damals natürlich wiederum die Gliedstaaten des Deutschen Bundes, und als seit der Mitte des 19. Jahrhunderts dann auch freie Verbände entstanden, war ihr jeweiliger Handlungsraum gleichfalls zunächst vor allem auf der Ebene des Gliedstaates lokalisiert. Denn ihre Einflussadressaten waren wiederum die Regierungen – und zunehmend die Parlamente – dieser Einzelstaaten.

Bei der Entstehung nationaler Spitzenverbände der Industrie gibt es wieder deutliche Parallelen zur Landwirtschaft. In beiden Fällen war die Außenhandelspolitik der Auslöser. Ein erster, kurzlebiger Wirtschaftsverband mit nationalem Fokus war der »Deutsche Handels- und Gewerbsverein«, der bald nach dem Ende der napoleonischen Ära entstand und einen durch Schutzzölle abgeschirmten deutschen Binnenmarkt forderte. Gewichtiger wurden die Verbände der Freihändler, die schon vor der Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches entstanden waren und zu den frühen Propagandisten der Unitarisierung gehörten. Protektionistische Industrielle – wie beispielsweise die württembergische Textilindustrie – fanden sich zu jener Zeit eher bei den Gegnern der preußisch geführten Einheitsbewegung. Nach der Reichsgründung aber drängte sich für die protektionistischen Kräfte der Zusammenschluss in Spitzenverbänden auf nationaler Ebene auf (wie auch im Falle des Bundes der Landwirte); dies war also eine zweite, gleichsam gegenläufige Welle von Verbandsgründungen. Der Centralverband Deutscher Industrieller zur Beförderung und Wahrung nationaler Arbeit (CVDI) wurde 1876 ins Leben gerufen, um einen Kurswechsel vom Freihandel zur Schutzzollpolitik zu erreichen. Darin war er so erfolgreich, dass sich 1895 ein Teil der freihandelsorientierten Branchen zu einem konkurrierenden Spitzenverband, dem Bund der Industriellen (BdI), zusammenschloss.

---

10 Die Industriepolitik der Länder seit den 1970er-Jahren lässt sich folglich als Wiederaufnahme eines eingeübten strategischen Repertoires nach dem Ende der keynesianischen »Globalsteuerung« interpretieren.

Diese Entwicklung ist für unseren Zusammenhang besonders aufschlussreich: Der Bedeutungsgewinn und der kontroverse Charakter der Außenhandelspolitik hat nämlich zwar zur Gründung von – konkurrierenden – Spitzenverbänden und zur Ausbildung von Politiknetzwerken mit nationalem Fokus geführt, aber nicht notwendigerweise zu organisatorischer Zentralisierung. Denn die Konkurrenz zwischen CVDI und BdI spiegelte nicht nur Gegensätze zwischen Schwerindustrie und Verarbeitungsindustrien wider, sondern zugleich auch regionale Konfliktlinien. Der Schwerpunkt der im CVDI organisierten Interessen lag in Preußen, während die Mitgliedsverbände des BdI vor allem in den Mittel- und Kleinstaaten des Deutschen Reiches zuhause waren, von Sachsen und Thüringen bis Württemberg, Baden und Bayern (Ullmann 1988: 81–82). Im BdI setzten sich infolgedessen gegenüber den Befürwortern einer zentralisierten Organisationsform zunehmend die Landesverbände durch, und nach der Jahrhundertwende konnte sich der BdI zeitweise mit Hilfe seiner dezentralisierten Organisationsform ausweiten, die dann freilich auch seine Kohäsion immer wieder gefährdete (Ullmann 1976: 48–79). Dazu meinte 1908 das Verbandsblatt des rivalisierenden CVDI, es sei »in den einzelnen Industrien der deutschen Bundesstaaten der Anschluss an eine Organisation ihres eigenen Landes wohl ein viel plausiblerer Organisationsgedanke als ein Zusammengehen mit den Industriellen der gleichen Branche in anderen Bundesstaaten oder im ganzen Reich«. Der Centralverband hatte nämlich bei der Gründung von Landesverbänden nur begrenzten Erfolg (insbesondere die preußischen Industriellen wurden direkt vom CVDI vertreten).

Pläne für eine alternative Organisationsform, nämlich die Zusammenfassung der bislang schwer zu kontrollierenden Fachverbände in Fachgruppen, wurden dann im Ersten Weltkrieg durchgesetzt und erlaubten nun dem CVDI die Kontrolle über die Unterverbände (Kaelble 1967: 31–35). Vor allem das System der Kriegswirtschaft beförderte einen starken Konzentrationsprozess in der industriellen Interessenvermittlung, der nach Kriegsende im Repräsentationsmonopol des Reichsverbandes der Deutschen Industrie (RdI) einen ersten Höhepunkt erlebte. Die Reorganisation im Zeichen der nationalsozialistischen Wirtschaftspolitik vollendete dann diese Entwicklung mit der zentralistischen Organisation der Reichsgruppe Industrie (zu diesen Entwicklungen vgl. Lehmbruch 2001). Nach dem Zweiten Weltkrieg hat man auch in der Industrie am Repräsentationsmonopol festgehalten, doch zunächst hatten schon die Landesverbände erneut an Bedeutung gewonnen (Mayntz 1990). Und mit der Wiederherstellung eines bundesstaatli-

chen Systems mit Länderexekutive wurde die Landesebene im Implementationsprozess naturgemäß wieder aufgewertet.

Das entwicklungsgeschichtlich bedingte Spannungsverhältnis zwischen der nationalen und der subnationalen Ebene der Industrieverbände hat nun seinen Niederschlag auch bei den Arbeitgeberverbänden gefunden. Zwar zeichnet sich bekanntlich die Organisation der industriellen Unternehmerschaft in Deutschland durch die funktionale Ausdifferenzierung dieser beiden Verbandstypen aus, doch das vollzog sich in enger Anlehnung an die Entwicklungsgeschichte der Industrieverbände. Regionale Arbeitgeberverbände hatten zwar schon länger im Kampf mit den Gewerkschaften zusammengearbeitet, und es kam dann auch zum Zusammenschluss in reichsweiten Branchenverbänden.[11] Doch erst 1904 entstanden zwei zentrale Arbeitgeberverbände (Ullmann 1988: 81), der eine in Anlehnung an den CVDI, der andere an den BdI.

5 Die Zentralisierung der Arbeitsbeziehungen

Diese Entwicklungspfade des Verbandswesens fanden dann ihren Niederschlag auch in der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen, wenngleich über verschiedene Vermittlungsstufen. Es gibt im internationalen Vergleich nicht notwendigerweise einen direkten Zusammenhang zwischen staatlicher Zentralisierung und Zentralisierung der Arbeitsbeziehungen. Die wichtigste intervenierende Variable, die in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen ist, ist die gewerkschaftliche Organisationsform: Ein hohes Maß an Koordinierung oder gar formeller Zentralisierung der Arbeitsbeziehungen beobachten wir insbesondere dort, wo sich – wie beispielsweise in Schweden – das Organisationsprinzip der zentralisierten Industriegewerkschaft (als Alternative zur Berufsgewerkschaft) durchgesetzt hat. Aber umgekehrt haben starke Industriegewerkschaften (wie sie in den USA mit der Gründung des Congress of Industrial Organizations auf den Plan traten) nicht notwendigerweise eine Zentralisierung des Systems der Arbeitsbeziehungen bewirkt. Auch in Deutschland hat sich dieser Zusammenhang nicht spontan ergeben.

---

11 So konstituierte sich 1899 ein »deutscher Arbeitgeberverband für das Baugewerbe« (Werner 1968: 49). Die Arbeitgeberverbände sind – im Vergleich zu den Industrieverbänden – von der historischen Forschung vernachlässigt worden; Werners Untersuchung über die Verbände der Bauwirtschaft ist nach wie vor eine der wenigen nennenswerten Ausnahmen.

Wenn in unserem Zusammenhang von Zentralisierung der Arbeitsbeziehungen die Rede ist, dann interessiert natürlich in erster Linie die räumlich-territoriale Dimension. Aber wir müssen im Auge behalten, dass in der vergleichenden Forschung über Arbeitsbeziehungen auch die intersektorale Dimension von Zentralisierung eine wichtige Rolle spielt. Wenn man ein Tarifvertragssystem als zentralisiert bezeichnet, dann hat man oft eher diese zweite Dimension im Auge. Schweden in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg ist ein geläufiges Beispiel, weil die Tarifverhandlungen von den nationalen Dachverbänden der Industrie und der Gewerkschaften geführt wurden und die zentralen Abschlüsse für alle Branchen maßgebend waren. Ihre landesweite Geltung verstand sich in einem kleineren, einheitsstaatlich verfassten Lande dann im Grunde von selbst. Für Deutschland muss man hingegen die beiden Dimensionen im Auge behalten, denn die Arbeitsbeziehungen scheinen hier sowohl auf der intersektoralen als auch auf der räumlichen Dimension stark dezentralisiert zu sein. Hier wird uns vornehmlich die zweite Dimension beschäftigen.

Ein institutionalisiertes System der kollektivvertraglichen Arbeitsbeziehungen hat sich in Deutschland relativ spät entwickelt. Die Koalitionsfreiheit war zwar 1869 für den Norddeutschen Bund (und in der Folge für das neugegründete Deutsche Reich) eingeführt worden, wurde aber durch die Sozialistengesetzgebung wieder drastisch eingeschränkt. Gegen die repressive Regierungspolitik hatten allenfalls lokale Organisationen eine Chance. Nach der Aufhebung der repressiven Gesetzgebung 1890 setzte sich aber bei den freien (sozialdemokratisch orientierten) Gewerkschaften sehr schnell das Prinzip der reichsweiten organisatorischen Zentralisierung durch, und es wurde alsbald von den anderen Richtungsgewerkschaften übernommen. Das berufsgewerkschaftliche Organisationsprinzip behauptete sich länger; indes waren am Vorabend des Ersten Weltkrieges schon 70 Prozent der Mitglieder der freien Gewerkschaftsbewegung in sieben mitgliederstarken Industrieverbänden organisiert (Schönhoven 1987: 58–59, 61–67).

Die gewerkschaftliche Zentralisierungsbewegung war in erster Linie eine Reaktion auf die Konzentrationsbewegung bei den Arbeitgeberverbänden und deren Erfolge bei der konzertierten Bekämpfung gewerkschaftlicher Aktivitäten (Schönhoven 1980: 331–376). Das Organisationsprinzip des »Lokalismus« war der effektiven Koordination der Arbeitgeberseite nicht gewachsen; insbesondere für die Unterstützung örtlicher Gewerkschaftsverbände in Arbeitskämpfen bedurfte es einer zentralisierten Gewerkschaftsorganisation. Die Zentralisierungsprozesse bei den Gewerkschaften und die Koordinierungsbemühungen auf der Arbeitgeberseite verstärkten sich wech-

selseitig. Diese Verbandsentwicklung hatte zunächst mit der Institutionalisierung der Arbeitsbeziehungen nichts zu tun. Tarifvertragliche Beziehungen hatten sich vor dem Ersten Weltkrieg überwiegend nur in Handwerk, Bauindustrie, Fertigwarenindustrie, Klein- und Mittelbetrieben ausgebildet. Hingegen blieb die Groß- und Schwerindustrie (insbesondere an der Ruhr) entschieden gewerkschaftsfeindlich und lehnte Tarifverträge entschieden ab. Daher waren 1913 erst 13 Prozent der Arbeiter tarifgebunden, unter diesen 46 Prozent in Bezirkstarifverträgen, und nur 5,5 Prozent in Tarifverträgen mit reichsweiter Geltung (Ullmann 1977: 207–213, 231).[12]

Die Länderregierungen standen im Allgemeinen auf der Seite der Unternehmerschaft. Insbesondere von den Polizeibehörden wurden die Gewerkschaften trotz der Aufhebung des Koalitionsverbots in der Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes von 1869 (der späteren Reichsgewerbeordnung) weiterhin mit den Mitteln des Versammlungs- und Vereinsrechtes drangsaliert. Auch nach dem Ende des Sozialistengesetzes (1890) waren sie vielerorts systematischen Schikanen ausgesetzt (Schönhoven 1980: 74–90). Unter diesen Umständen gab es auch keine institutionellen Ansatzpunkte für eine Ausbildung von Netzwerken der Arbeitsbeziehungen auf der Länderebene. Die Zentralisierungsbewegung zeigt vielmehr, dass – zwanzig Jahre nach der Reichsgründung – der Nationalstaat schon ganz selbstverständlich zum politischen Handlungsraum der Gewerkschaftsbewegung ebenso wie ihrer Gegenspieler auf der Arbeitgeberseite geworden war.[13]

Diese Nationalisierung der Arbeitsbeziehungen erreichte dann im Ersten Weltkrieg ihren Höhepunkt und bewirkte jene »tiefe Symbiose« mit dem Nationalstaat, die fortan für die deutschen Gewerkschaften charakteristisch bleiben sollte (Streeck 1999).[14] Wiederum stoßen wir hier auf das Phänomen wechselseitiger Ressourcenabhängigkeit zwischen Staat und Verbänden: Die Oberste Heeresleitung drängte die Unternehmerschaft zur Anerkennung der Gewerkschaften, um damit deren Kooperation bei den Dienstverpflich-

12 Das war lediglich 0,1 Prozent der Gesamtzahl der Tarifverträge, und sie erfassten im Wesentlichen die Drucker und Schriftsetzer.

13 In diesen Zusammenhang gehört auch die Nationalisierung der Sozialpolitik, die hier ausgeklammert bleiben muss.

14 Streeck geht zwar sehr viel weiter, wenn er (a.a.O) davon spricht, dass »die Gewerkschaftsbewegungen Europas« seit 1914 und verstärkt nach 1945 in eine solche »Symbiose mit ihren jeweiligen Nationalstaaten hineingewachsen« seien. Doch in einem emphatischen Sinne gilt das meines Erachtens vor allem von solchen Fällen, in denen der Nationalstaat zur Institutionalisierung der Arbeitsbeziehungen einen so entscheidenden Beitrag geleistet hat wie in Deutschland.

tungen für die Arbeit in der Rüstungsindustrie zu erkaufen (Feldman 1966: 197–249). Das »Vaterländische Hilfsdienstgesetz« von 1916 war zugleich der entscheidende Schritt zur Institutionalisierung der Arbeitsbeziehungen.[15] Und die Existenz von zentralisierten Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer erwies sich nun als eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung eines Netzwerkes der Arbeitsbeziehungen, das einen eindeutig zentralstaatlichen Fokus hatte. Es ermöglichte bei Kriegsende das »Stinnes-Legien-Abkommen« (15. November 1918) über die Errichtung der Zentralarbeitsgemeinschaft der industriellen und gewerblichen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Deutschlands (ZAG), das sich die kooperative Bewältigung der arbeitspolitischen Probleme der Nachkriegszeit zum Ziel gesetzt hatte (Feldman/Steinisch 1985) und damit die Nationalisierung der Arbeitsbeziehungen einen bedeutenden weiteren Schritt vorantrieb. Dazu gehörte insbesondere die endgültige Anerkennung der Gewerkschaften und des Tarifsystems auch in der – bisher widerstrebenden – Großindustrie und ein gemeinsames, freiwilliges Verfahren zur Beilegung von Tarifstreitigkeiten. Diese Regelungen wurden dann noch Ende 1918 auch in eine Verordnung des Rates der Volksbeauftragten übernommen und damit geltendes staatliches Recht. Die ZAG entsprang indes nicht zuletzt dem Misstrauen ihrer Initiatoren in die Fähigkeit des neu entstehenden parlamentarischen Systems zur Krisenbewältigung (Feldman 1981: 171). Mit dieser korporatistischen Strategie erwiesen sich die Verbände aber bald als überfordert (Feldman/Steinisch 1985: 133; Bähr 1989: 15–21). Zu den kontroversen Neuerungen, die 1918 beschlossen worden waren, gehörte insbesondere die einheitliche Arbeitszeitregelung für das gesamte Deutsche Reich in der Form des Achtstundentages. Die Fähigkeit der ZAG zur Konsensbildung erwies sich als begrenzt, und in der Konsolidierungskrise von 1924 brach sie auseinander.

Angesichts der hier zu Tage tretenden Schwäche der Aushandlungssysteme gewann das System der staatlichen Schlichtung an Bedeutung, das an die Schlichtungsausschüsse des Hilfsdienstgesetzes anknüpfte und seit 1918 allmählich weiter ausgebaut wurde. Die (gegebenenfalls Zwangs-) Schlichtung auf der Grundlage der Schlichtungsverordnung vom 13. Oktober 1923 (Bähr 1989: 72–83), an sich als *ultima ratio* für anders nicht lösbare Tarif-

15 Eine wichtige Innovation des Hilfsdienstgesetzes war insbesondere die Einführung von Arbeiterausschüssen, die Lohnforderungen stellen und gegebenenfalls paritätisch besetzte Schlichtungsausschüsse anrufen konnten. Während jene als Vorläufer der Betriebsräte gelten können, entwickelte sich aus diesen das Schlichtungswesen der Weimarer Republik, von dem weiter unten noch die Rede sein wird.

streitigkeiten gedacht, hatte nichtsdestoweniger eine stark zentralisierende Tendenz. Während der Hyperinflation von 1923, einem Höhepunkt der staatlichen Schlichtung, trat das besonders klar zu Tage: Es sei, so der einflussreiche Ministerialdirektor im Reichsarbeitsministerium, Friedrich Sitzler,

> unerlässlich, in dem ein einheitliches Wirtschaftsgebiet bildenden Deutschland eine einheitliche Lohnpolitik zu betreiben, wenn man überhaupt eine betreiben wolle. Man könne nur Ruhe bekommen, wenn man einigermaßen gleichmäßig vorgehe. (Bähr 1989: 67)

Als Orientierungsmaßstab wurden den Schlichtungsbehörden deshalb die Tarifverträge für Staats- und Bergarbeiter nahe gelegt, die zumeist unter Mitwirkung des Ministeriums auf Reichsebene abgeschlossen wurden.

Ursprünglich waren Landesschlichtungsbehörden vorgesehen, doch dann wurden die Schlichter dem Reichsarbeitsministerium unterstellt, um diesem die Möglichkeit zu geben, »lohnpolitisch einzugreifen und eine gleichmäßige Lohnpolitik durchzuführen« (Bähr 1989: 80). Zwar konnten die Länder die Schlichter zur Ernennung vorschlagen, aber »Schlichterbesprechungen« beim Reichsarbeitsministerium sorgten dafür, »in wichtigen Fragen der Lohnpolitik die wünschenswerte Einheitlichkeit herbeizuführen« (so Sitzler 1930, zitiert nach Bähr 1989: 91). Experten aus dem Reichswirtschaftsministerium trugen hier auch die konjunkturellen und strukturellen Wirtschaftsdaten vor, an denen sich dann die Schlichter orientierten. Nimmt man hinzu, dass der langjährige Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns – ebenso wie der ihm nahe stehende Nationalökonom Theodor Brauer, der Theoretiker der Christlichen Gewerkschaftsbewegung – Anhänger einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik war (Bähr 1989: 57–59), so wird deutlich, wie stark Leitgesichtspunkte der »gesamtwirtschaftlich« orientierten und damit implizit unitarisierenden Tarifpolitik seit den sechziger Jahren hier schon vorweggenommen wurden.[16] Die beschriebenen Tendenzen fanden auch darin ihren Niederschlag, dass 1925 von den tarifgebundenen Arbeitern 77 Prozent in Bezirkstarifverträgen und 12,6 Prozent in Reichstarifverträgen erfasst war (gegenüber 49 und 5,5 Prozent im Jahre 1913: Ullmann 1977: 101, 231).

1933 wurden die Gewerkschaften zerschlagen und das System freier Kollektivverhandlungen beseitigt. An die Stelle der Gewerkschaften und der

---

16 1928 argumentierten auf dem Metallarbeiterkongress die Pommern, dass die Schlichtungsausschüsse das Lohnniveau in den weniger entwickelten Gebieten gehoben hätten; dagegen bezeichnete der Bezirk Stuttgart diese »zurückgebliebenen Gebiete« als einen »Bremsklotz für die Gebiete, in denen die Organisation stärker ist und die Arbeiterschaft etwas unternehmen könnte« (Bähr 1989: 247).

Arbeitgeberverbände trat die zentralisierte Deutsche Arbeitsfront (DAF). Das Schlichtungssystem der Weimarer Republik aber wurde in ein System der autoritären Lohnfestsetzung übergeleitet. An die Stelle der bisherigen Schlichtungsausschüsse traten die »Reichstreuhänder der Arbeit«, die Tarifverträge wurden durch »Tarifordnungen ersetzt. Die in der Vergangenheit sichtbar gewordenen zentralisierenden Tendenz verstärkten sich nun deutlich (zum folgenden vgl. Kranig 1983: 182–189). Betriebliche Tarifregelungen wurden gänzlich beseitigt, Ortstarife stark zurückgedrängt.[17] 1941 betrug der Anteil der Reichstarifordnungen an der Gesamtzahl der Tarifordnungen 13 Prozent, was – gemessen an der früheren Praxis – relativ hoch war.[18] »Diese Entwicklung entsprach den Bedürfnissen des Arbeitseinsatzes, dessen Aufgabe durch regional unterschiedliche Arbeitsbedingungen und die damit ausgelöste Fluktuation von Arbeitskräften behindert wurde« (Kranig 1983: 184). Die Lohnpolitik des NS-Regimes war vor allem vom Bestreben nach größtmöglicher Lohnstabilität als einer Bedingung für effektive Wirtschaftslenkung geleitet, und deshalb wurde längerfristig der Erlass einer einheitlichen »Reichslohnordnung« anvisiert, die auch die betrieblichen Sozialleistungen einbeziehen sollte. Ein einheitliches Ortsklassenverzeichnis sollte die regionalen Differenzierungen planmäßig erfassen. Dieses ehrgeizige Vorhaben erwies sich als überaus schwierig, doch während des Krieges wurden einheitliche Reichstarifordnungen für zwei der wichtigsten Branchen, die Metallindustrie und das Baugewerbe eingeführt. Am weitesten ging die Zentralisierung indes im öffentlichen Dienst, mit der »Allgemeinen Tarifordnung für Gefolgschaftsmitglieder im öffentlichen Dienst« (RABl. 1938 VI, 471) und den ergänzenden Tarifordnungen A (für Angestellte) und B (für Arbeiter).

Es ist bemerkenswert, dass im deutschen Widerstand Konservative ebenso wie manche Gewerkschaftler von der Ordnungsfunktion dieses straff zentralisierten Systems beeindruckt waren. Karl Goerdeler und Wilhelm Leusch-

---

17 Die effektive Zentralisierungswirkung der Tarifordnungen war begrenzt, insbesondere deshalb, weil sie lange Zeit nur Mindestlöhne festlegten, die von den Unternehmen vielfach überboten wurden (Siegel 1982). Das ist für unseren Zusammenhang allerdings nicht von entscheidender Bedeutung, weil es die Nachwirkung der institutionellen Arrangements nicht tangierte.

18 Die vergleichbaren Anteile der Reichstarifverträge an der Gesamtzahl der Tarifverträge waren zwischen 1913 und 1925 von 0,1 auf 1,1 Prozent gestiegen (Ullmann 1977: 101, 231). Die oben im Text angeführten Daten zeigen, dass der – aussagekräftigere – Anteil der von Reichstarifverträgen erfassten Arbeiter proportional wesentlich höher lag; für die NS-Reichstarifordnungen habe ich keine vergleichbaren Daten gefunden.

ner entwickelten das Konzept einer »Deutschen Gewerkschaft« mit Zwangsmitgliedschaft und stark korporatistischen Zügen (Borsdorf 1984: 301–303). In der schwedischen Emigration hatte der frühere Holzarbeiterführer Fritz Tarnow schon 1935 die »Zurückführung der Arbeitsfront auf den Charakter einer gewerkschaftlichen Arbeitnehmervereinigung« gefordert, die durch Beibehaltung ihres »Monopolrechts auf dem Arbeitsmarkt« einen »indirekten Organisationszwang« ausüben sollte. Eine demokratisierte »Deutsche Arbeitsfront« schwebte nach Kriegsende auch dem späteren ersten DGB-Vorsitzenden Hans Böckler vor, die damit alle Arbeitnehmer in einer einzigen, zentral geführten und nur in industrielle Fachgruppen untergliederten Gewerkschaft zusammenfassen wollten, womöglich mit Zwangsmitgliedschaft. Die Zentrale hätte dabei über die entscheidende Machtposition und insbesondere über die »Tarifhoheit« verfügt. Eine solche gewerkschaftliche Zentralisierung wurde indes nicht nur – wie dies mitunter zu lesen ist – von den Besatzungsmächten verhindert, sie stieß vor allem auch auf starke Widerstände innerhalb wichtiger, teilweise aus der Emigration zurückgekehrter gewerkschaftlicher Führungsgruppen.[19] Stattdessen setzte sich das System der Industriegewerkschaften durch, die jeweils für den von ihnen vertretenen Sektor über die Tarifhoheit verfügen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) als gewerkschaftlicher Dachverband blieb infolgedessen schwach (Armingeon 1988: 38–48).[20] Auf der Ebene der Industriegewerkschaften aber wurde der alte Zentralisierungsgrad allmählich wieder erreicht und auch gesteigert.[21] Was nicht wieder kam, war bekanntlich die Differenzierung in Richtungsgewerkschaften, die früher in der Gewerkschaftsbewegung die kulturelle Versäulung der deutschen Gesellschaft widergespiegelt hatte und insofern der Fragmentierung der landwirtschaftlichen Organisationen entsprach.

---

19 Zu diesen Auseinandersetzungen vgl. Kolb (1983: 13–15), Borsdorf (1984), Mielke / Rütters (1995), Jacoby (2000: 58–69).

20 Wenn der DGB heute als »Einheitsgewerkschaft« bezeichnet wird, bezieht sich das nur noch darauf, dass er an die Stelle der früheren rivalisierenden »Richtungsgewerkschaften« getreten ist.

21 »Nach dem Krieg sind die Verbände stärker dezentralisiert als vor ihrer Zerschlagung. In der organisatorischen Wiederaufbauphase beginnt eine Zentralisierung, die um 1960 abgeschlossen wird. Zu dieser Zeit haben die Verbände wieder ihr ursprüngliches Zentralisierungsniveau erreicht. Von nun an steigern sie in begrenztem Maße ihren Zentralisationsgrad« (Armingeon 1988: 68).

6 Die Entwicklung einer koordinierten Tarifpolitik und die Unitarisierung

Als Fazit der Forschung lässt sich somit festhalten, dass – ganz ähnlich wie bei den Agrarverbänden – die extreme Zentralisierung der Organisationsstrukturen wieder reduziert wurde, die das NS-Regime hinterlassen hatte, ohne dass jene eigentümlichen Fragmentierungsmomente wieder auflebten, die sich bis in die Schlussjahre der Weimarer Republik noch behauptet hatten. Weniger Aufmerksamkeit finden im Allgemeinen die Kontinuitätseffekte jener »policy legacies«, die ihren Niederschlag in den Regelwerken der Arbeitsbeziehungen gefunden haben. Während die Besatzungsmächte den Wiederaufbau der Organisationen von unten her proklamierten, blieben nämlich die Tarifordnungen der NS-Zeit in Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst weiter in Geltung, bis sie von frei ausgehandelten Tarifverträgen abgelöst wurden, und diese Tarifverträge orientierten sich nun an dem Geltungsbereich der bisherigen Tarifordnungen (Schmidt 1971: 170–171). Der Flächentarifvertrag steht somit in einer bemerkenswerten Kontinuität, und die Tendenz zur Zentralisierung auch der Arbeitsbeziehungen setzte sich fort.[22] Und zudem entwickelten sich, wie schon oben erwähnt, informelle Formen der Koordinierung, die ein hohes Maß an Gleichförmigkeit der Tarifbewegungen innerhalb des Bundesgebiets bewirkten und im Rahmen eines wiederbelebten Systems freier Tarifverhandlungen die »policy legacy« einer stark unitarisierten Tarifpolitik mit den nun – im Vergleich zum NS-System – wieder stärker dezentralisierten Organisationsstrukturen zur Deckung brachten.

Von besonderem Interesse ist hier natürlich die Metallindustrie, denn hier haben sich immer wieder besonders ausgeprägte Koordinierungsprobleme ergeben, weil sich hier eine sowohl nach Branchenstruktur wie regional höchst heterogene Menge von Unternehmen mit einer starken Gewerkschaft konfrontiert sieht. Das war nicht von Anfang an so (Pirker 1960; Bergmann/Jacobi/Müller-Jentsch 1975: 186; Markovits 1986: 183–195): Die Tarifpolitik der IG Metall war in der ersten Phase (1951–55) noch schwach koordiniert. Aber eine Reihe von Streikniederlagen in den fünfziger Jahren veranlassten die Gewerkschaftszentrale dazu, die regionalen Tarifverhandlungen

22 Der Anteil der nur in einem Bundesland oder Landesteil gültigen Tarifverträge »sank langfristig von 80 Prozent in den Fünfzigerjahren auf 70 Prozent am Ende der siebziger Jahre« (Armingeon 1988: 118–122).

und Arbeitskonflikte stärker zu steuern. Dabei kam ihr zugute, dass die IG Metall als Organisation schon deutlich stärker zentralisiert war als ihr Kontrahent auf der Arbeitgeberseite. Zwar gibt es »residuale föderative Organisationsformen«, aber die Bezirke werden von hauptamtlichen Funktionären geführt, die von der Zentrale eingesetzt werden, und können keine selbständigen Entscheidungen ohne zumindest stillschweigende Zustimmung des Bundesvorstandes treffen (Noé 1970: 117; Armingeon 1988: 53–54).

Dagegen ist der Gesamtverband der metallindustriellen Arbeitgeberverbände (kurz: Gesamtmetall) an sich nur eine »Zentrale von Honoratioren«, die die Verbandsführungen der Regionalverbände bündelt. Hier spiegeln sich in der Organisationsstruktur der metallindustriellen Arbeitgeberverbände Merkmale wieder, die schon bei den industriellen Branchenverbänden beobachtet werden konnten. Allerdings hat man auch in dieser stärker dezentralisierten Organisationsform Erfahrungen mit Koordinierung, die bis zu den Arbeitskämpfen des späten 19. Jahrhunderts zurückreichen. Und Gesamtmetall ist zu einem eigenständigen Faktor geworden, seitdem die regionalen Verbände dazu übergingen, möglichst auf Bundesebene zu verhandeln, um eine »Aufspaltung« der Arbeitgeber durch regional unterschiedliche Zugeständnisse zu verhindern. Diese Strategie wurde 1962 vom »Tarifpolitischen Ausschuss« von Gesamtmetall eingeleitet, als er beschloss, alle regionalen Tarifverträge mit der IG Metall zu kündigen und zentrale Verhandlungen anzustreben (Noé 1970: 133, 188–193, 251). Wenn die Gewerkschaft solche zentralen Verhandlungen verweigerte, verhandelte Gesamtmetall entweder auf Grund einer Vollmacht oder bestellte für die regionalen Tarifverhandlungen eine »Kernkommission«, die zusammen mit dem regionalen Arbeitgeberverband die Verhandlungskommission bildete (Weitbrecht 1969: 52).[23]

An der Entwicklung zur koordinierten Tarifpolitik hatten also beide Seiten ihren Anteil. Die Chronologie dieses Prozesses, der mit dem Bremer Arbeitszeitabkommen von 1956 einsetzte, soll hier nicht im Einzelnen erörtert werden.[24] Zeitweise wurden die Verhandlungen in der Metallindustrie auch formell zentral geführt; inzwischen herrscht wieder die territoriale Koordinierung durch das System der »Pilotabschlüsse« vor.[25] Erklärungsbedürftig

23 Es hat trotz dieser Koordinierungsmechanismen in einigen Fällen spektakuläre Alleingänge regionaler Arbeitgeberverbände gegeben. Diese Regionalverbände werden ja im Allgemeinen von selbständigen Unternehmern ehrenamtlich geführt, die von der Verbandszentrale letzten Endes nicht abhängig sind.

24 Vgl. dazu Bergmann et al. (1975: 189–191) und jetzt Manow (2001, 2002: 150–188).

25 Es spricht manches dafür, dass diese sektorale Koordinierung durch eine informelle Koordinierung zwischen Industriegewerkschaften ergänzt wird, die von den »Lohnführern« im

ist nun, wie es zu dieser strategischen Konvergenz der Akteure kommt. In einem Teil der Literatur findet man darüber mancherlei spekulative Hinweise auf organisatorische Interessenkalküle. So wird beispielsweise argumentiert, eine Gewerkschaft entgehe durch die Vereinheitlichung der Tarifpolitik »Legitimationsproblemen gegenüber ihren Mitgliedern« (Keller 1993: 147). Das beantwortet aber nicht die Frage, warum Gewerkschaften in anderen Ländern, die in durchaus vergleichbarer Weise mit Legitimationsproblemen konfrontiert sein dürften, eher dezentralisierte und differenzierte Tarifstrategien wählen. Gerade wenn die Koordination als Ergebnis interessegeleiteten strategischen Handelns verstanden wird, muss der Umstand erklärt werden, dass in Deutschland Gewerkschaften und Unternehmerverbände für übergreifende Koordinierung optiert haben, und zwar in zunehmendem Maße erst seit dem Ende der fünfziger Jahre.

Unsere vergleichende Untersuchung legt die Hypothese nahe, dass dies der allmählichen Nationalisierung der Arbeitsbeziehungen seit 1916 zuzuschreiben ist. In die Interessenkalküle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden geht offenbar als handlungsleitende Annahme die Überzeugung von der gesamtwirtschaftlichen Interdependenz ihres Handelns im nationalstaatlichen Rahmen ein. Dieser kognitive Interpretationsrahmen der beteiligten korporativen Akteure, der die strategischen Grundorientierungen bestimmt, ist aber offenbar das Ergebnis eines kollektiven Lernprozesses, der sich bis zum Ersten Weltkrieg zurückverfolgen lässt. Man hat darauf hingewiesen, dass diese kognitiven Orientierungen bei den deutschen Gewerkschaften mit der Rezeption des Keysianismus im DGB-Grundsatzprogramm von 1963 voll ausgebildet erscheinen.[26] In der Tat ergab sich eine ausgeprägte Passgüte dieser Orientierungen mit dem Programm der keynesianischen »Globalsteuerung« in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren. Aber auch nach dem Niedergang der keynesianischen Wirtschaftspolitik blieb es bei dem gesamtwirtschaftlich-nationalstaatlichen Bezugsrahmen, wobei nicht zuletzt die Vorstellung einer sozialpartnerschaftlichen »Modernisierungskoalition« eine wichtige Rolle spielte. Der letzte Höhepunkt – und, so ist man versucht zu sagen, der Schwanengesang – dieser kognitiven Orientierung in der sozialpartnerschaftlichen Strategie war die »Gemeinsa-

---

System der Industriegewerkschaften (vor allem der Industriegewerkschaft Metall und der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft als der Nachfolgerin der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr) ausgeht (dazu schon Weitbrecht 1969: 54).

26 So schon Bergmann/Jacobi/Müller-Jentsch (1975: 134–139), die das damals allerdings als »ideologische Anpassung« interpretierten.

me Erklärung des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zu einer einheitlichen Wirtschafts- und Sozialordnung in beiden deutschen Staaten« vom 9. März 1990, von der oben die Rede war (dazu ausführlicher Lehmbruch 1996). Die jahrzehntelangen kollektiven Lernprozesse der Tarifparteien hatten offensichtlich dazu geführt, dass sich hier ein in der Vergangenheit bewährtes strategisches Repertoire verselbständigte.[27]

Das manifeste Scheitern dieser sozialpartnerschaftlichen Unitarisierungsstrategie im deutschen Vereinigungsprozess zeigte zunächst, dass die Problemverarbeitungskapazität des Systems der tarifpolitischen Koordinierung so starke räumliche Disparitäten, wie sie hier auftraten, nicht bewältigen konnte. Und bei der schleichenden Erosion des Flächentarifvertrags, die in den neunziger Jahren einsetzte, hatte Gesamtmetall offensichtlich zunehmende Mühe, die Landes- und Bezirksverbände der metallindustriellen Arbeitgeber mit ihrem regionalen Fokus noch unter Kontrolle zu halten. Hier zeigten sich Spannungslinien, die auf die Entwicklungsgeschichte des Verbandswesens der Unternehmerschaft zurückweisen. Die Erwartung, dass sich jene Erosionstendenzen mit der abnehmenden Bedeutung des nationalstaatlichen Handlungsrahmens für wirtschaftliche Entscheidungen verstärken werden, ist inzwischen so allgemein verbreitet, dass dies hier keiner näheren Erörterung bedarf.

Doch darf nicht übersehen werden, dass diese Entwicklungen bislang auf den Privatsektor beschränkt geblieben sind. Im öffentlichen Sektor begegnen wir, anders als in Branchen wie der Metallindustrie, einer auch formell zentralisierten Tarifpolitik. Der Zusammenhang zwischen der »policy legacy« des NS-Regimes und der westdeutschen Nachkriegsentwicklung ist hier offensichtlich: Die Tarifverträge für Arbeiter (von 1959 und 1960) und der Bundesangestelltentarif (BAT) von 1961 haben die Tarifordnungen von 1938 bruchlos abgelöst.[28] Aber beim BAT wird dann auch die institutionelle Problematik besonders deutlich: Während das tarifpolitische Regelwerk im NS-System von dem reichsweit zuständigen Sondertreuhänder autoritär erlassen werden konnte, wurde nun ein regelsetzender Verhandlungsprozess erforderlich, bei dem auf der einen Seite ein dezentralisiertes Akteurnetz-

27 »Learning in organizations is often superstitious, that is, organizations become committed to routines that are shaped by early and often arbitrary successes« (DiMaggio/Powell 1991: 192).

28 Ich vernachlässige im Folgenden die Manteltarifverträge für Arbeiter, die für Bund, Länder und Gemeinden getrennt abgeschlossen werden.

werk öffentlicher Arbeitgeber agiert, zusammengeschlossen in der Tarifgemeinschaft des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Die Analogie zur unitarisierenden Regelsetzung in der horizontalen Kooperation der Bundesländer ist hier mit Händen zu greifen. Vergleichbare Abstimmungsprozesse waren (vor der unlängst erfolgten Gründung der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft [ver.di]) auch auf der gewerkschaftlichen Seite erforderlich, weil es im öffentlichen Dienst bislang neben der dominierenden Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) noch eine Reihe von kleineren Gewerkschaften für einzelne Status- oder Berufsgruppen gab.[29] Es ist umso bemerkenswerter, dass auf diese Weise im öffentlichen Sektor ein Zentralisierungsgrad der Arbeitsbeziehungen erreicht wurde, der im Vergleich mit dem föderativen System der USA sehr ausgeprägt ist und auch das Koordinierungsniveau in der deutschen Privatwirtschaft deutlich übertrifft (Keller 1983: 42–44, 1993: 146). Und es ist ebenso bemerkenswert und erklärungsbedürftig, dass man auf beiden Seiten überwiegend der Versuchung widerstanden hat, aus dem unitarischen Regelwerk auszubrechen.[30] Die öffentlichen Arbeitgeber haben das traditionell mit der Absicht begründet, eine Auseinanderentwicklung der Besoldung zu verhindern, die sich in Zeiten voller Kassen als »Aufschaukeln« darstellte. Aber ein solcher Prozess setzte natürlich voraus, dass sich die Gehaltsentwicklung auch bei Ländern und Gemeinden an einem nationalstaatlichen Bezugsrahmen orientiert – was wiederum im internationalen Vergleich nicht selbstverständlich ist. Die plausiblere Erklärung wäre, dass wir es hier mit »institutioneller Isomorphie« (DiMaggio/Powell 1991: 67–74) zu tun haben, gesteuert durch die kulturellen Orientierungen, die den dominanten Unitarisierungstrend im deutschen Bundesstaat bestimmt haben und noch bestimmen (Lehmbruch 2002).

Dies kann dann aber zu der Frage führen, ob das Modell der unitarisierten Besoldung im öffentlichen Sektor nicht über »mimetische Isomorphie«

---

29 Neben der Deutschen Angestelltengewerkschaft (DAG), die früher außerhalb des DGB stand, waren dies die Deutsche Postgewerkschaft, die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands, und die Gewerkschaft der Polizei. Eingehende Analysen des gesamten, überaus komplizierten Verhandlungsnetzwerks verdanken wir Berndt Keller (1983: 119–192, 1993: 125–152); vgl. auch McPherson (1971: 27–94).

30 Neuerdings lassen sich zwar auch im öffentlichen Sektor, ähnlich wie in der Privatwirtschaft, Anzeichen einer gewissen Dezentralisierung beobachten, indem gewisse Regelungskompetenzen (etwa in Fragen der Arbeitszeit) auf die untere Ebene (z.B. der Dienststelle) verlagert werden (Keller 1993: 175–177). Die grundlegenden Regelwerke, insbesondere die Lohn- beziehungsweise Gehaltsvereinbarungen, bleiben aber weiterhin strikt zentralisiert.

(im Sinne vom DiMaggio und Powell, a.a.O.) auch auf die Arbeitsbeziehungen im Privatsektor »abgefärbt« hat und auch in der überschaubaren Zukunft die beobachteten Veränderungstendenzen abbremsen könnte. Und das kann dann auf die weiterreichende Frage führen, inwieweit das »deutsche Modell« einer koordinierten Ökonomie an die Unitarisierungsstrategie gebunden ist. Heute scheinen sich unterschiedliche Entwicklungstendenzen zwischen den Tarifbeziehungen im öffentlichen Sektor einerseits, denen im Privatsektor andererseits abzuzeichnen. Denn während insbesondere in der Metallindustrie der jahrzehntelange Zentralisierungstrend zunehmend in Frage gestellt wird, halten die Akteure des öffentlichen Sektors offenbar unerschütterlich an der Unitarisierungstendenz fest. Der Blick auf den Privatsektor lässt aber vermuten, dass sich die Erosionstendenzen des unitarischen Modells in dem Maße verstärken werden, in dem der nationalstaatliche Handlungsrahmen obsolet wird.

Literatur

Ackermann, Paul, 1970: *Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik: Die Einflussnahme des DBV auf die Entscheidung über den europäischen Getreidepreis.* Tübingen: Mohr.

Allen, Christopher S., 1989: Corporatism and Regional Economic Policies in the Federal Republic of Germany: The »Meso« Politics of Industrial Adjustment. In: *Publius* 19(4), 147–164.

Armingeon, Klaus, 1988: *Die Entwicklung der westdeutschen Gewerkschaften: 1950–1988.* Frankfurt a.M.: Campus.

Bähr, Johannes, 1989: *Staatliche Schlichtung in der Weimarer Republik: Tarifpolitik, Korporatismus und industrieller Konflikt zwischen Inflation und Deflation, 1919–1932.* Berlin: Colloquium.

Bergmann, Joachim / Otto Jacobi / Walther Müller-Jentsch, 1975: *Gewerkschaften in der Bundesrepublik: Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen.* Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt.

Borsdorf, Ulrich, 1984: Arbeiteropposition, Widerstand und Exil der deutschen Gewerkschaften. In: Erich Matthias / Klaus Schönhoven (Hrsg.), *Solidarität und Menschenwürde: Etappen der deutschen Gewerkschaftsgeschichte von den Anfängen bis zur Gegenwart.* Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, 291–306.

Brose, Eric Dorn, 1993: *The Politics of Technological Change in Prussia: Out of the Shadow of Antiquity, 1809–1848.* Princeton: Princeton University Press.

Calmfors, Lars/John Driffill, 1988: Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance. In: *Economic Policy* 6, 14–61.

Cameron, David R., 1984: Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society. In: John Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism.* Oxford: Oxford University Press, 143–178.

DiMaggio, Paul J./Walter W. Powell, 1991: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: Walter W. Powell/Paul J. DiMaggio (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 63–82.

Eckstein, Harry, 1960: *Pressure Group Politics: The Case of the British Medical Association.* London: Allen & Unwin.

Feldman, Gerald D., 1966: *Army, Industry, and Labor in Germany, 1914–1918.* Princeton: Princeton University Press.

——, 1981: German Interest Group Alliances in War and Inflation, 1914–1923. In: Suzanne Berger (Hrsg.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics.* Cambridge: Cambridge University Press, 159–184.

Feldman, Gerald D./Irmgard Steinisch, 1985: *Industrie und Gewerkschaften 1914–1924: Die überforderte Zentralarbeitsgemeinschaft.* Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.

Hall, Peter A./Robert J. Franzese, 1998: Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union. In: *International Organization* 52, 505–535.

Hennis, Wilhelm, 1961: Verfassungsordnung und Verbandseinfluß: Bemerkungen zu ihrem Zusammenhang im politischen System der Bundesrepublik. In: *Politische Vierteljahresschrift* 2, 23–35.

Herrigel, Gary, 1996: *Industrial Constructions: The Sources of German Industrial Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hesse, Konrad, 1962: *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C.F. Müller.

Jacoby, Wade, 2000: *Imitation and Politics: Redesigning Modern Germany*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kaelble, Hartmut, 1967: *Industrielle Interessenpolitik in der Wilhelminischen Gesellschaft: Centralverband Deutscher Industrieller 1895–1914.* Berlin: de Gruyter.

Katzenstein, Peter J., 1978: Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy. In: Peter J. Katzenstein (Hrsg.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States.* Madison, WI: University of Wisconsin Press, 295–336.

——, 1982: West Germany as Number Two: Reflections on the German Model. In: Andrei S. Markovits (Hrsg.), *The Political Economy of West Germany: Modell Deutschland.* New York: Praeger, 199–215.

——, 1987: *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.

Keller, Berndt, 1983: *Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände.* Frankfurt a.M.: Campus.

——, 1993: *Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors*. Baden-Baden: Nomos.

Kolb, Johannes, 1983: *Metallgewerkschaften in der Nachkriegszeit: Der Organisationsaufbau der Metallgewerkschaften in den drei westlichen Besatzungszonen Deutschlands.* 2. Aufl. Köln: Bund-Verlag.

Kranig, Andreas, 1983: *Lockung und Zwang: Zur Arbeitsverfassung im Dritten Reich*. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.

Lehmbruch, Gerhard, 1987: Administrative Interessenvermittlung. In: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Verwaltung und ihre Umwelt: Festschrift für Thomas Ellwein.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 1–43.

——, 1991: The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks: Elements of a Developmental Theory of Interest Systems. In: Roland Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality.* Frankfurt a.M./Boulder, CO: Campus/Westview Press, 121–158.

——, 1995: Ressortautonomie und die Konstitution sektoraler Politiknetzwerke: Administrative Interessenvermittlung in Japan. In: Karlheinz Bentele/Bernd Reissert/Ronald Schettkat (Hrsg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf: Festschrift zu seinem 60. Geburtstag.* Frankfurt a.M.: Campus, 64–100.

——, 1996: Die Rolle der Spitzenverbände im Transformationsprozeß: Eine neoinstitutionalistische Perspektive. In: Raj Kollmorgen/Rolf Reißig/Johannes Weiß (Hrsg.), *Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland: Empirische Befunde und theoretische Ansätze.* Opladen: Leske + Budrich, 117–145.

——, 1999a: Die Große Koalition und die Institutionalisierung der Verhandlungsdemokratie. In: Max Kaase/Günther Schmid (Hrsg.), *Eine lernende Demokratie: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland.* Berlin: edition sigma, 41–61.

——, 1999b: The Intermediation of Interests in Agricultural Policy: Organized Interests and Policy Networks. In: Klaus Frohberg/Peter Weingarten (Hrsg.), *The Significance of Politics and Institutions for the Design and Formation of Agricultural Policies.* Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk, 92–104.

——, 2001: The Institutional Embedding of Market Economies: The German »Model« and Its Impact on Japan. In: Wolfgang Streeck/Kozo Yamamura (Hrsg.), *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison.* Ithaca, NY: Cornell University Press, 39–93.

——, 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. In: Arthur Benz/Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in ent-*

wicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 53–110.

Manow, Philip, 1994: *Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß.* Frankfurt a.M.: Campus.

——, 2001: Business Coordination, Wage Bargaining and the Welfare State. Germany and Japan in Comparative Historical Perspective. In: Philip Manow/Bernhard Ebbinghaus (Hrsg.), *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA.* London: Routledge, 27–51.

——, 2002: *Social Protection, Capitalist Production: The Bismarckian Welfare State and the German Political Economy from the 1880s to the 1990s.* Habilitationsschrift. Konstanz: Universität Konstanz.

Markovits, Andrei S., 1986: *The Politics of the West German Trade Unions: Strategies of Class and Interest Representation in Growth and Crisis.* Cambridge: Cambridge University Press.

Mayntz, Renate, 1990: Organisierte Interessenvertretung und Föderalismus. Zur Verbändestruktur in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 4, 145–156.

McPherson, Williem H., 1971: *Public Employee Relations in West Germany.* Ann Arbor: Institute of Labor and Industriel Relations, University of Michigan.

Mehlhausen, Joachim, 1999: *Fünfzig Jahre Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland. Erbe und Auftrag.* In: Karl-Hermann Kästner/Knut Nörr/Klaus Schlaich (Hrsg.), Festschrift für Martin Heckel zum siebzigsten Geburtstag. Tübingen: Mohr Siebeck, 159–177.

Mieck, Ilja, 1965: *Preußische Gewerbepolitik in Berlin 1806–1844. Staatshilfe und Privatinitiative zwischen Merkantilismus und Liberalismus.* Berlin: de Gruyter.

Mielke, Siegfried/Peter Rütters, 1995: Die Deutsche Arbeitsfront (DAF): Modell für den gewerkschaftlichen Wiederaufbau? Diskussion in der Emigration und in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland. In: Hans-Erich Volkmann (Hrsg.), *Ende des Dritten Reiches – Ende des Zweiten Weltkriegs. Eine perspektivische Rückschau.* München: Piper, 675–708.

Noé, Claus, 1970: *Gebändigter Klassenkampf: Tarifautonomie in der Bundesrepublik Deutschland; der Konflikt zwischen Gesamtmetall und IG Metall vom Frühjahr 1963.* Berlin: Duncker & Humblot.

Pfeffer, Jeffrey/Gerald R. Salancik, 1978: *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective.* New York: Harper & Row.

Pirker, Theo, 1960: *Die blinde Macht: Die Gewerkschaftsbewegung in Westdeutschland. 1953–1960, Weg und Rolle der Gewerkschaften im neuen Kapitalismus.* Bd. 2: München: Mercator-Verlag.

Ritter, Gerhard A./Klaus Tenfelde, 1992: *Arbeiter im Deutschen Kaiserreich: 1871 bis 1914.* Bonn: Dietz.

Schmidt, Eberhard, 1971: *Ordnungsfaktor oder Gegenmacht: Die politische Rolle der Gewerkschaften.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Schönhoven, Klaus, 1980: *Expansion und Konzentration: Studien zur Entwicklung der Freien Gewerkschaften im Wilhelminischen Deutschland 1890 bis 1914.* Stuttgart: Klett-Cotta.

——, 1987: *Die deutschen Gewerkschaften.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Shonfield, Andrew, 1968: *Geplanter Kapitalismus: Wirtschaftspolitik in Westeuropa und USA.* Köln: Kiepenheuer & Witsch.

Siegel, Tilla, 1982: Lohnpolitik im nationalsozialistischen Deutschland. In: Carola Sachse et al. (Hrsg.), *Angst, Belohnung, Zucht und Ordnung: Herrschaftsmechanismen im Nationalsozialismus.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 54–139.

Soskice, David, 1990: Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries. In: *Oxford Review of Economic Policy* 6, 36–61.

——, 1999: Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s. In: Herbert Kitschelt et al. (Hrsg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism.* Cambridge: Cambridge University Press, 101–134.

Stein, Lorenz, 1869: *Die Verwaltungslehre. Die Lehre von der vollziehenden Gewalt, ihr Recht und ihr Organismus: Mit Vergleichung der Rechtszustände von England, Frankreich und Deutschland.* Teil 1, 2. Aufl. Stuttgart: Cotta.

Streeck, Wolfgang, 1999: *Korporatismus in Deutschland: Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union.* Frankfurt a.M.: Campus.

Traxler, Franz/Bernhard Kittel, 2000: The Bargaining System and Performance: A Comparison of 18 Oecd Countries. In: *Comparative Political Studies* 33, 1154–1190.

Truman, David B., 1951: *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion.* New York: Knopf.

Ullmann, Hans-Peter, 1976: *Der Bund der Industriellen: Organisation, Einfluß und Politik klein- und mittelbetrieblicher Industrieller im Deutschen Kaiserreich 1895–1914.* Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

——, 1988: *Interessenverbände in Deutschland.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Ullmann, Peter, 1977: *Tarifverträge und Tarifpolitik in Deutschland bis 1914: Entstehung und Entwicklung, interessenpolitische Bedingungen und Bedeutung des Tarifvertragswesens für die sozialistischen Gewerkschaften.* Frankfurt a.M.: Peter Lang.

Weber, Jürgen, 1977: *Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland.* Stuttgart: Kohlhammer.

Weitbrecht, Hansjörg, 1969: *Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie: Eine soziologische Untersuchung am Beispiel der deutschen Metallindustrie.* Berlin: Duncker & Humblot.

Werner, Karl-Gustav, 1968: *Organisation und Politik der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der deutschen Bauwirtschaft.* Berlin: Duncker & Humblot.

Teil V
Erklärung und Verallgemeinerung

Komplexität und Policy-Forschung: Über die Angemessenheit von Erklärungsstrategien

Volker Schneider

1 Einleitung

Policy-Analyse scheint spezifische Methodenprobleme aufzuwerfen, mit denen andere Bereiche der Sozialwissenschaften nicht zu kämpfen haben. Diesen Schluss kann man aus Fritz W. Scharpfs Einleitungskapitel zu seinem Buch »Interaktionsformen« ziehen. Die darin entfaltete These ist, dass es in der interaktionsorientierten Policy-Forschung fast unmöglich sei, das wissenschaftliche Ideal der Entdeckung oder Herausarbeitung gesetzesähnlicher Generalisierungen zu erreichen. Im Wesentlichen werden zwei Gründe dafür genannt:

– Das erste Argument bezieht sich auf die spezifischen Konstitutionsbedingungen des Erkenntnisgegenstandes: Politik werde von menschlichen Akteuren gemacht. Damit seien jene methodischen Probleme impliziert, die auftreten, wenn es um die wissenschaftliche Erklärung menschlichen Handelns und Zusammenhandelns geht, wo vielfältige subjektiv-idiosynkratische Intentionen und Perzeptionen eine Rolle spielen. Menschen führten weder einfach kulturell definierte »Skripte« aus, noch wären sie regelbefolgende Automaten. Sie seien intelligent, hätten eigene Ansichten und auch eigene Präferenzen. Dies führe dazu, dass sie auch Normen und Regeln verletzten (Scharpf 2000: 51).

– Ein weiteres Argument bezieht sich auf die typische Form der Fragestellung in der Policy-Analyse: In der Regel würden hier nicht generelle »vorwärtsblickende« Wirkungshypothesen überprüft, sondern die Fragen wären meist rückblickend orientiert und würden vom Ergebnis einer spezifischen Policy ausgehen. Das erwartete Endprodukt sei hier keine empirische Bestätigung oder Widerlegung monokausaler Hypothesen, son-

> dern eher die Erklärung spezifischer politischer Entscheidungen oder die Einschätzung der politischen Realisierbarkeit bestimmter Politik-Optionen. In der anwendungsorientierten Policy-Forschung könne eine in Betracht gezogene Kausalkette nicht willkürlich verkürzt werden, sondern müsse alle unabhängigen und intervenierenden Variablen und Variablen-Ketten miteinbeziehen (Scharpf 2000: 59–60).

Dies könnte man so interpretieren, dass der wissenschaftliche Anspruch in der angewandten Politikforschung relativiert wird. Auf der anderen Seite unterstreicht Scharpf jedoch, dass das Ziel von Policy-Analysen nicht nur darin bestehe, singuläre Politikprozesse zu beschreiben, sondern generalisierbares Wissen zu produzieren, das über Einzelfälle hinausweist. Im Idealfall gehe es darum, generelle Kausalmodelle zu definieren, die angeben, wie und warum eine bestimmte Faktorenkonstellation eine vermutete Wirkung hervorbringt. Auf Grund der Spezifik des Untersuchungsgegenstandes und der Spezifik der Fragestellung liegt seine Lösung daher nicht in der Anwendung allgemeiner Theorien in einem konventionellen deduktiven Erklärungsschema. Es gäbe keine allgemeinen Theorien, die in der Lage wären, die Komplexität der Erklärungsgegenstände in diesem Gebiet adäquat zu erfassen. Fruchtbarer sei es, eine Vielzahl von Partialtheorien, die auf kleinere oder mittlere Mechanismen menschlichen Handelns und menschlicher Interaktion verweisen, modulartig zu kombinieren (Scharpf 2000: 63–66).

Vor dem Hintergrund dieser beiden von mir zugespitzten Thesen ist das Ziel dieses Aufsatzes, sowohl die Spezifik des Erkenntnisobjekts als auch die typische Fragestellung von Policy-Analysen zu untersuchen und zu bewerten. Hierzu wird zunächst auf die allgemeine Diskussion der Komplexitätsproblematik in wissenschaftlichen Erklärungen eingegangen. Anschließend wird die Frage nach der Komplexität von Policy-Prozessen verfolgt. In einem weiteren Punkt wird ein Spektrum methodischer Erklärungsansätze vorgestellt, die zur Komplexitätsbewältigung bei sozialen sowie politischen Forschungsgegenständen vorgeschlagen wurden und partiell auch in der Policy-Analyse anwendbar sind.

2 Komplexität als Problem wissenschaftlicher Erklärungen

Komplexe Zusammenhänge werfen spezifische Probleme für die wissenschaftliche Analyse auf – hierin sind sich Natur- und Sozialwissenschaftler weitgehend einig (Bunge 1998). Auf die spezifischen Schwierigkeiten, die mit der Erklärung komplexer Phänomene verbunden sind, ist von Friedrich von Hayek (1972) einmal in einem vielbeachteten Text hingewiesen worden. Das Komplexitätsproblem sei vor allem in der Existenz von Strukturen begründet, die als Ganzheiten Regelmäßigkeiten gehorchen, die sich nicht völlig auf die Regelmäßigkeiten der Teile zurückführen ließen, weil diese auch von der Interaktion des Ganzen mit der Umwelt abhingen. Für eine Wissenschaftstheorie, die ihr Ziel in der Entdeckung »universaler Naturgesetze« sehe, schaffe dies besondere Probleme. Obwohl die Annahme vernünftig sei, dass Strukturen dieser Art in einer genau umgrenzbaren Umwelt sich immer in gleicher Weise verhalten, so könne doch das Bestehen solcher Strukturen tatsächlich nicht nur von dieser Umwelt abhängig sein, sondern auch von einer bestimmten Abfolge solcher Umwelten in der Vergangenheit, die in dieser Ordnung nur einmal in der Geschichte des Universums aufgetreten sei. Disziplinen, die sich mit derart komplexen Strukturen beschäftigten, besäßen daher ein Erfahrungsobjekt, dessen eigentliche Existenz Umständen zugeschrieben werden müssten, die, obwohl grundsätzlich wiederholbar, in Wirklichkeit einmalig wären und sich niemals wiederholten. Gesetze oder »Regeln«, die das Verhalten derartiger Komplexe bestimmten, wären daher, obwohl »im Prinzip universal gültig«, letztlich aber nur auf Strukturen anwendbar, die in einem begrenzten Raum-Zeit-Gebiet auftreten. Dennoch sei die Herausbildung solcher Strukturen kein historisches, sondern ein theoretisches Problem, weil es um Faktoren in einer Reihenfolge von Ereignissen gehe, die im Prinzip wiederholbar seien, obwohl sie tatsächlich nur einmal aufgetreten sein mögen.

Die beiden von Hayek (1972) angesprochenen Schwierigkeiten beziehen sich letztlich auf distinkte Aspekte komplexer Erscheinungen. Dies ist zum einen die *Ganzheitsproblematik* und die damit verbundene *Emergenz*, auf der anderen Seite das Problem der *Kontingenz*. Die erstgenannte bezieht sich auf die grundlegende Frage, wie zusammengesetzte, organisierte integrierte Ganzheiten mehr als die Summe ihrer Teile darstellen und spezifische Synergien oder neue Qualitäten entwickeln können. Das Problem der Kontingenz liegt im riesigen Möglichkeitsraum von Zuständen und Entwicklun-

gen, die durch unterschiedliche Ereigniskombinationen produziert werden können, und der hieraus folgenden geringen Wahrscheinlichkeit, dass irgendeine Ereigniskette mehrmals in der Geschichte vorkommt.

2.1 Komplexe Ganzheiten

Begriffsgeschichtlich begründet heißt Komplexität »Verwickeltheit« und ist ein Gegenbegriff zu Einfachheit. Das frühere englische Wort »simplicity« leitet sich zum Beispiel von »einmal gefaltet« her, während »Komplexität« auf das Wort »zusammengeflochten« zurückgeht (Gell-Mann 1994). Aus einer analytischen Perspektive verweist die einfachste Definition von Komplexität auf die Anzahl und Vielfalt der konstitutiven Elemente (Entitäten) sowie die Menge und Vielfalt der Beziehungen zwischen diesen. Im Kern geht es um die Größe und Ausprägung einer heterogenen Interdependenzstruktur. Eine Erscheinung ist umso komplexer, je größer und heterogener die Anzahl ihrer Entitäten und der sie verbindenden Beziehungen sind (LaPorte 1975). Der Komplexitätsforscher Joseph Tainter schreibt:

> Complexity is generally understood to refer to such things as the size of a society, the number and distinctiveness of its parts, the variety of specialized social roles that it incorporates, the number of distinct social personalities present, and the variety of mechanisms for organizing these into a coherent, functioning whole. Augmenting any of these dimensions increases the complexity of a society.
> (1988: 23)

Mit der Varietät und Heterogenität von Mechanismen wird in der Komplexitätstheorie letztlich auf die Schwierigkeiten abgehoben, Regelmäßigkeiten in Prozessen systematisch zu erfassen. Je weniger dies gelingt, desto komplexer ist ein System. Während bei »kontrollierten« Systemen wie Organismen eine Regelmäßigkeit auf das Wirken eines Steuerungs- und Regelungsmechanismus zurückgeführt werden kann, ist es bei unkontrollierten Systemen wie zum Beispiel bei Ökosystemen oder gesellschaftlichen Zusammenhängen viel schwieriger, solche Regelstrukturen zu entdecken (vgl. zu dieser Unterscheidung Kuhn 1974).

Wie der Physiker Murray Gell-Mann (1994: 69) zeigt, hängt dies nicht notwendigerweise von der Menge der Elemente und Beziehungen einer Erscheinung ab. Ein riesiges vollvermaschtes Netzwerk enthält zwar viele Elemente und Beziehungen, es ist aber durch eine einfache Regel zu erklären – eben dass jedes Element mit allen übrigen Elementen verknüpft ist. Eine Zufallskonfiguration, in der nur ein Bruchteil von Knoten und Beziehungen

des genannten »All-channel«-Netzwerks enthalten ist, wirft demgegenüber viel größere Erklärungsprobleme auf. Oft kann keine Regel angegeben werden, die in der Lage ist, diese Konfiguration prägnant zu beschreiben. Der Komplexitätsgrad einer Erscheinung ist aus dieser Perspektive dann eine Funktion der Länge der kürzesten Beschreibung, die die Regelmäßigkeiten dieser Erscheinung bei einem gegebenen Auflösungsgrad abbildet.

Die wissenschaftliche Erklärung von Erscheinungen in Natur und Gesellschaft besteht darin, allgemein ausgedrückt, Regeln angeben zu können, unter welche ein betreffendes Phänomen subsumiert und damit letztlich logisch daraus abgeleitet werden kann. Bei komplexen Erscheinungen gibt es meist keine einfache Regel, aus denen eine Erscheinung »immer und überall« abgeleitet werden kann. Im schlechtesten Fall ist ein bestimmtes Phänomen vollkommen singulär und kann nur als solches beschrieben werden.

Im Versuch, komplexe Erscheinungen zu erklären, haben sich recht unterschiedliche Forschungsstrategien herausgebildet, die letztlich zwischen zwei Extrempositionen angeordnet werden können: Auf der einen Seite steht der Reduktionismus – in den Sozialwissenschaften in Form des Individualismus –, der nur die Teile als ontologische Realitäten sieht und das Ganze als ein bloßes Aggregat betrachtet, während auf der anderen Seite der Holismus immer von Ganzheiten oder »Totalitäten« ausgeht, die nicht auf ihre Teile rückführbar sind. In manchen holistischen Versionen werden die Teile vom »Ganzen« beherrscht oder sogar konstituiert. Grundsätzlich geht diese Weltsicht immer von einer Priorität des Ganzen aus (Bunge 2000: 399–402).

Die holistische Grundidee lässt sich beispielsweise auch im Konzept der Synergie entdecken, das auf Kombinations- oder Kooperationseffekte von Elementen und Komponenten verweist, die ein System konstituieren (Corning 1996). Synergie verweist auf neue Qualitäten, die aus der spezifischen Anordnung von Teilen eines Ganzen entstehen. Ein modernes Automobil besteht zum Beispiel aus Tausenden von spezifischen Teilen, die nur in einer ganz präzise definierten Anordnung den Effekt der kontrollierten Bewegung produzieren.

Instruktiv ist hier die Position des Biologen Richard Dawkins (1990: 15–26), der auf Grund seiner »egoistischen Gene« (Dawkins 1976) zuweilen als »methodologischer Gen-Individualist« denunziert wurde. Seine Position ist jedoch differenzierter. Er erörtert die Problematik komplexer Strukturen an einem Vergleich biologischer und physikalischer Erscheinungen. Während die Physik sich im Wesentlichen mit homogenen Strukturen befasse, hätte es die Biologie grundsätzlich mit komplexen, strukturell heterogenen Unter-

suchungsgegenständen zu tun. Um deren Verhalten zu verstehen, müssten die Gesetze der Physik nicht nur auf jede Komponente für sich, sondern auch auf die Wechselwirkungen untereinander angewandt werden. Da alle Teile selbst wieder aus Unterteilen zusammengesetzt sind, würde dies letztlich auch einen Rekurs auf die Wechselwirkungen der Subelemente erfordern. Diese seien jedoch meist so vielfältig, dass es unmöglich wäre, alle Prozesse unter ein oder mehrere Gesetze zu subsumieren. Wäre man aber trotzdem auf solche gesetzesartigen Erklärungen aus, dann müssten diese etwa so allgemein gehalten sein wie die Gesetze der Thermodynamik, so dass damit allenfalls bestimmte Möglichkeitsräume für Ereignisse und Prozesse eingegrenzt werden können, aber nicht bestimmt werden kann, dass auf Grund dieser oder jener Bedingungen ein bestimmter Prozess mit Notwendigkeit genau so und nicht anders verlaufen muss.

Als Ausweg schlägt er vor, dass es meist ausreichen würde, die innere Organisation der Subelemente zunächst als gegeben zu betrachten. Für jedes gegebene Niveau komplexer Organisationen könnten normalerweise zufrieden stellende Erklärungen gegeben werden, wenn man von der Startschicht aus nur eine oder zwei Schichten in der Hierarchie hinuntersteige. Das Verhalten eines Autos könne anhand von Zylindern, Vergasern und Zündkerzen erklärt werden. Um ein ausreichendes Verständnis über die Funktionsweise eines Autos zu gewinnen, sei es jedoch nicht notwendig, auf Newtonsche Gesetze, Gesetze der Thermodynamik oder sogar auf die Elementarteilchenphysik zurückzugehen.

Diese zuletzt beschriebene Erklärungsstrategie scheint jener sehr nahe zu kommen, die Markl (2000) als eine Form des »schwachen Reduktionismus« bezeichnete. Während der starke Reduktionismus behaupte, dass man aus der genauen Kenntnis lebender Systeme zwingend alle möglichen Eigenschaften aller existenzmöglichen Organismen herleiten kann, da alle Phänomene höherer Ebenen streng durch ihren molekularen Aufbau und die darin vorherrschenden Wechselwirkungen determiniert sind, würde der schwache Reduktionismus nur darauf zielen, den Möglichkeitsraum abzustecken, der durch Naturgesetzlichkeiten limitiert ist:

> Das heißt, dass die möglichen emergenten Phänomene zwar nicht aus der Kenntnis von Physik und Chemie des Organismus, der sie hervorbringt, abgeleitet werden können, dass sie jedoch durch die dort gültigen Naturgesetzlichkeiten durchaus begrenzt werden. (Markl 2000: 14)

Diese Schwierigkeiten reduktionistischen Vorgehens werden im sozialen Bereich noch vervielfacht. Zunächst soll jedoch auf die Schwierigkeiten ei-

ner konventionellen deduktiven, auf universelle Gesetzmäßigkeiten rekurrierende Erklärungsstrategie eingegangen werden, die mit der Kontingenzproblematik zusammenhängen.

2.2 Kontingenz

Kontingenz herrscht, wenn ein Zustand weder unmöglich noch notwendig ist, das heißt, wenn für ein Ereignis ein abgegrenzter Gelegenheitsraum existiert (Stegmüller 1983; Luhmann 1984). Die nahe liegendsten Beispiele für Kontingenz sind die vielfältigen Formen in Natur und Kultur, die die Evolution erzeugt hat. Warum ein bestimmter Organismus schließlich gerade so und nicht anders realisiert wurde, kann dort nicht durch ein singuläres Strukturprinzip erklärt werden, sondern nur durch die komplexe Vorgeschichte. Andere Voraussetzungen und lokale Kontextbedingungen würden andere Formen erzeugen. Wollte man die spezifisch existierende Struktur einer Lebensform restlos erklären, dann müssen letztlich sämtliche Glieder einer historischen Ursachenkette verfolgt werden, die dafür verantwortlich sind, dass ausgerechnet die heute vorfindbare Form entstanden ist.

Eine anschauliche Definition von Kontingenz ermöglicht das Konzept der »Fitnesslandschaft« (Kauffman 1993, 1998; Schneider 2001). Eine solche Landschaft besteht aus virtuellen Orten, die bestimmte Genkombinationen repräsentieren, wobei die jeweiligen Distanzen zwischen den unterschiedlichen Orten die Ähnlichkeiten dieser Kombinationen ausdrücken. Die Höhenlage der Ortschaften – die dritte Dimension – drückt schließlich den Anpassungsgrad (»fitness«) der jeweiligen Kombination aus. Die Herausbildung einer spezifischen Genkombination kann dann als zufallsgesteuerter Spaziergang (»random walk«) zwischen den verschiedenen Orten aufgefasst werden. Marginale Variationen sind Bewegung zu einer benachbarten Ortschaft, Mutationen eher Weitsprünge in ganz andere Regionen. Die Größe der Landschaft ist im Wesentlichen durch die Länge der Gen-Kombination bestimmt, wobei die Gesetze der Kombinatorik zeigen, dass relativ kleine Kombinationen bereits riesige Topologien erzeugen.

Die evolutionäre Herausbildung einer bestimmten lebensfähigen Genkombination impliziert dann einen »erfolgreichen« »Random-Walk« auf einem langen Evolutionspfad, der über unzählige Gratwanderungen zu einer Höhenlage gelangt, die den gegenwärtigen Zustand indizieren. Erfolglose Versuche hängen hingegen in einem Talbecken fest. Auf Grund der immens großen Topologie ist davon auszugehen, dass die vorfindbaren, angepassten

Lebensformen nicht alle Anhöhen der Landschaft repräsentieren, sondern viele Regionen einfach noch unentdeckt sind. In dieser Landschaft kann man zwar hin und wieder Bereiche identifizieren, die auf Grund von »Verstößen gegen Naturgesetze« unangepasst sind. Aber selbst die von Naturgesetzen »erlaubten« topologischen Regionen sind riesig. Hinzu kommt das Problem, dass es schwierig ist, von der Anpassungsfähigkeit einer Form auf die Anpassungsfähigkeit strukturell ähnlicher Formkombinationen zu schließen, weil selbst marginale Veränderungen Verstöße gegen Naturgesetze sein können. In der Sprache von Kauffman (1993, 1998) ist diese Landschaft »zerklüftet«. Wissen über einen topologischen Ort enthält wenig Informationen über benachbarte Orte. Ein kleiner Schritt in die falsche Richtung kann in einer zerklüfteten Gebirgslandschaft einen tiefen Absturz bedeuten.

Das Modell der Fitness-Landschaft macht Evolutionsprozesse nicht nur anschaulicher, sondern präzisiert auch die Vorstellung, warum historische Prozesse hoch kontingent sind. Begreift man ein Entwicklungsergebnis als Endpunkt einer riesigen Sequenz von Suchschritten, dann wird klar, dass der Möglichkeitsraum von Pfadalternativen quasi unendlich ist. Selbst wenn man, wie noch gezeigt wird, einen historischen Prozess als eine Kette rationaler Entscheidungen betrachtet, dann können die beteiligten Entscheider, solange sie nicht die Perspektive eines übernatürlichen Wesens einnehmen und die gesamte Topologie überschauen, ihre Entscheidungen immer nur mit lokalem Wissen fällen. Eine vermeintlich bessere Entscheidung in einer frühen Sequenz kann im Endergebnis in eine suboptimale Sackgasse führen.

Eine zwingende Konsequenz bei historischen Entwicklungsprozessen ist, dass jede Veränderung in der Entwicklungsfolge, wenn man nicht von einem teleologischen Weltbild ausgehen will, die nachfolgenden Sequenzen verändern wird. Das Endresultat ist im Prinzip durch jede Sequenz des Entwicklungsprozesses bedingt. Jeder kleine oder große Zufall, der zu einer anderen Suchfolge führt, wird daher das Endresultat verändern. Jede hinreichend lange Ereigniskette, die gegenwärtige Zustände oder Formen mit ihrem genetischen Ursprung verknüpft, ist somit immer einmalig. Wenn es möglich wäre, den Evolutionsprozess unter identischen Ausgangsbedingungen neu zu starten, dann würde er zu einem anderen Ergebnis führen (Gould 1989).

2.3 Verhaltensoffenheit

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass es extrem schwierig ist, komplexe Entwicklungsereignisse in der Natur auf der Basis des deduktiven

Schemas zu erklären. These dieses Abschnittes ist, dass sich diese Schwierigkeiten bei gesellschaftlichen Erklärungszusammenhängen noch verstärken. Hierfür lassen sich mindestens drei Gründe anführen:

1. Der topologische Raum gesellschaftlicher Entitäten, ihre Zahl und Vielfalt und damit auch die Kombinationsmöglichkeiten sind viel größer als der topologische Raum der natürlichen Umwelt. Das genetische Alphabet mit vier Buchstaben (DNA) erzeugt bereits einen gigantischen Variationsraum von Lebensformen. Die kulturelle Evolution mit ihren unzähligen kulturellen und technischen Artefakten produziert letztlich einen noch viel größeren Möglichkeitsraum.

2. Die Beziehungsstruktur zwischen gesellschaftlichen Entitäten (Persönlichkeiten, Organisationen, etc.) ist weit komplexer als die Beziehungsstrukturen in der Natur. Während das natürliche Universum – nach dem Atom-Molekül-Modell – im Wesentlichen hierarchisch aufgebaut ist, ist der gesellschaftliche und kulturelle Raum weniger klar geordnet oder »verschachtelt«, es treten häufig heterarchische Querbeziehungen auf (Kontopoulos 1993). Wenn die Gesellschaft so hierarchisch organisiert wäre wie die Natur, dann dürften beispielsweise Individuen immer nur einer Organisation angehören und Organisationen nie sowohl Organisationen als auch Individuen als Mitglieder haben.

3. Schließlich führt die Verhaltensoffenheit, Intentionalität und Reflexivität des Menschen zu einer geringeren Regelorientierung als bei anderen Lebewesen. »Nicht nur unbewältigte Komplexität macht uns zu schaffen, sondern auch die Unbestimmtheit der Mikrozusammenhänge« schreibt Reinhard Zintl (1998). Indem das menschliche Bewusstsein ein relativ autonomes Handlungssubjekt konstituiert, ist dessen Handeln nicht mehr auf überindividuelle Struktureffekte reduzierbar, wie etwa das Verhalten eines Uhrwerks oder eines Organismus, sondern in hohem Maße unbestimmt.

Diese Subjekt-Problematik des Menschen lässt sich am besten im Vergleich zur Technik verdeutlichen. Ein technisches System besteht aus strengen Operationsfolgen, die das Verhalten der einzelnen Komponenten präzise festlegen. Zwar können die Operationen eines Automaten nach dem »Einschalten« autonom ablaufen und sogar Selbstregelungsmechanismen einschließen. Der Automat besitzt jedoch keine Autonomie in dem Sinne, dass er die in seine Struktur eingeschriebenen Instruktionsfolgen reflektieren und verändern könnte. Die institutionelle Struktur des Sozialen wirkt anders als

technische Zusammenhänge. Zwar besitzen menschliche wie maschinelle Gehirne eine festverdrahtete Grundstruktur (Hardware), und beide haben veränderbare Programmebenen (Software). Nur der Mensch ist jedoch potenziell in der Lage, zu reflektieren, wie und warum er handelt. Dies ist nicht bloße Selbstbeobachtung, sondern mittels dieser Qualität ist er in der Lage, in seine eigene »Steuerungssoftware« einzugreifen und sich regelrecht umzuprogrammieren.

Reflexions- und Selbstprogrammierungsfähigkeit unterscheidet den Menschen von Maschinen und unintelligenten Organismen (Schneider 1992). Das sind Qualitäten, die menschliche Selbstregulierung erschweren. Zwar erhöhen Verhaltensoffenheit, Intelligenz und eigener Wille die situative Anpassungsfähigkeit, sie erschweren jedoch externe Steuerung. Menschliche Subjekte können nur in Anknüpfung an diese Qualitäten über externe Einflüsse gesteuert werden. Steuerung mittels Institutionen hebt die Autonomie des Subjekts nie vollkommen auf. Wäre dies anders, dann gäbe es keine Regelverstöße und keine Sanktionsprobleme, aber auch keine institutionellen Innovationen.

Die Probleme einer deduktiven und regelbasierten Erklärung sind im gesellschaftlichen Bereich daher deutlich größer als in der Natur. Dies heißt jedoch nicht, dass hier keine Regelmäßigkeiten existieren. Seit der schottischen Moralphilosophie ist es üblich, zumindest in Institutionen vergleichbare Regelungsmechanismen zu erkennen. David Hume schrieb:

> Die Macht der Gesetze und bestimmter Regierungsformen ist so groß und von den Launen und Gemütern der Menschen so wenig abhängig, dass sich daraus manche Folgerungen ziehen lassen, die ebenso verallgemeinerbar sind wie alle, die uns die mathematischen Wissenschaften liefern. (1741: 8)

Auf Grund des menschlichen Subjektcharakters sind Institutionen jedoch nur »Verhaltensvorschläge«, an die sich Individuen nicht notwendig halten müssen. Regeln können – unter bestimmten Kosten! – übertreten und unter bestimmten Bedingungen auch verändert werden. Selbst Gewohnheiten, Routinen und andere »unbewusste« Institutionen sind nicht vor Regelverstoß geschützt. Neue Situationen können Individuen veranlassen, die Unangemessenheit tradierter Routinen zu reflektieren und alte Gewohnheiten abzulegen.

3 Komplexität in Policy-Prozessen

Policy-Forschung ist Teil der Gesellschaftsforschung, insofern dürfte das Untersuchungsobjekt nicht komplexer sein als andere Forschungsgegenstände im sozialen Erkenntnisfeld. Die Topologie politischer Entitäten, die Interdependenz und das Verhalten von politischen Akteuren ist sicher nicht grundsätzlich komplexer als irgendeines anderen gesellschaftlichen Teilbereichs. Andererseits könnte, so eine weitere These des bereits erwähnten Textes von Fritz W. Scharpf (2000), ein Spezifikum der Policy-Analyse darin liegen, dass sie Fragen an ihren Untersuchungsgegenstand richtet, die nur mit bestimmten Methoden und Erklärungsstrategien aussagekräftig beantwortet werden können. Dieser These soll im folgenden Abschnitt nachgegangen werden.

3.1 Die Anwendungsorientierung der Policy-Analyse

Was ist Policy-Analyse und welches Ziel verfolgt die Policy-Forschung nun genau? Eine häufig zitierte Definition von »Public Policy Analysis« stammt von dem Amerikaner Thomas Dye (1976: 1): »Policy Analysis is finding out what governments do, why they do it, and what difference it makes«. Dies bedeutet zunächst, dass Policy-Analyse im Wesentlichen über das Explanandum definiert wird. Es geht darum, alle relevanten Kräfte, Einflüsse und Bedingungen zu untersuchen, die das Handeln der Träger öffentlicher Politiken formen oder bestimmen, deren Resultate sich in Absichten, Programmen und deren Umsetzungen manifestieren. Gleichzeitig gehören hierzu auch Faktoren, die verantwortlich dafür sind, dass Ziele nur Absichten bleiben.

In der politikwissenschaftlichen Literatur wird Policy-Analyse implizit meist auf öffentliche Politik verkürzt und in dieser Form dann synonym für »Regierungshandeln« gebraucht. Der Policy-Begriff ist jedoch abstrakter und bezieht sich auf jeden Handlungsentwurf, jedes Zielprogramm, jede Strategiemenge, sei es auf der Ebene von Individuen, von Organisationen oder auch von Regierungen (Lasswell/Kaplan 1950: 71; Bunge 1998: 382). Policy-Analysen brauchen daher nicht notwendigerweise auf den staatlichen Sektor eingeschränkt zu werden, sondern können auch die Politik eines Wirtschaftsverbandes, einer Umweltgruppe wie Greenpeace, einer Großunternehmung oder auch einer nichtstaatlichen internationalen Organisation zum

Gegenstand haben. Abstrakt ausgedrückt umfasst eine Policy die verbindliche Festlegung bewerteter Handlungsoperationen oder Strategien, um bestimmte Ziele zu erreichen beziehungsweise Probleme zu lösen.

Aus dieser Definition folgt, dass die Policy-Analyse weniger darauf aus ist, allgemeine Zusammenhänge zu erforschen, sondern eher problem- und fallspezifische Erkenntnisse produzieren möchte (Mayntz 1997: 306). In ihrem ursprünglichen Sinn ist Policy-Analyse eine Variante anwendungsorientierter Sozialwissenschaft, wie sie von Campbell (1984) und Bunge (1998) skizziert wurde. Die Prinzipien der reinen Wissenschaft lassen sich dort nur begrenzt umsetzen. Im System der Wissenschaften von Mario Bunge (1998: 297) ist Policy-Forschung eine Sozialtechnologie, die darauf gerichtet ist, existierende Sozialsysteme zu erhalten, zu reparieren, zu verbessern oder zu ersetzen. Er vergleicht sie innerhalb der Sozialwissenschaften mit den Erziehungs-, den Rechts- und Managementwissenschaften. Ein naturwissenschaftliches Pendant hierzu wäre beispielsweise die Medizin.

Ausgangspunkt einer Policy-Analyse ist ein bestimmtes gesellschaftliches Problem, das durch individuelles oder kollektives, durch privates oder öffentliches Handeln gelöst beziehungsweise in irgend einer Form »bewältigt« werden muss (Héritier 1987). Ein basales Schematisierungsmittel dieses Problemlösungsprozesses ist der Policy-Zyklus, der analog zum Produktzyklus in der Betriebswirtschaft den Produktionsprozess einer bestimmten Politik in Phasen zerlegt. In der ersten Phase geht es darum, ob und wie ein bestimmtes Problem auf die politische Tagesordnung gelangt und von relevanten politischen Akteuren (in der Regel Organisationen) aufgegriffen wird. Zur Thematisierungsphase gehört auch die Definition und Spezifizierung des zu bearbeitenden Problems. Im Anschluss geht es um die Programmformulierung, in der in den relevanten Policy-Arenen entschieden wird, mit welcher Kombination von Policy-Instrumenten in den Problembereich interveniert wird. Die Implementationsphase zielt auf die Umsetzung des Programms. Um möglichst sparsam mit gesellschaftlichen Ressourcen umzugehen, ist es schließlich ratsam, den Gesamtprozess zu evaluieren. Hierbei werden Wirksamkeit und Effizienz eines politischen Programms überprüft. Policy-Analysen müssen beispielsweise erklären können, warum in manchen politischen Systemen Probleme früher erkannt wurden, warum spezifische politische Programmformen und Kombinationen von Policy-Instrumenten wirksamer und effizienter sind, und auf Grund welcher Bedingungen Programme wirksamer umgesetzt werden können. Dies alles muss letztlich auf der Basis des Handelns von Individuen und Organisationen erklärt werden, die sich in der Perzeption von Problemen und der Präferenz

von Lösungsoptionen oft signifikant unterscheiden und über unterschiedliche Problemlösungsressourcen verfügen.

Wenn die Erkenntnislogik der Policy-Analyse mit Disziplinen der Naturwissenschaften verglichen werden soll, dann liegt diese also der Medizin näher als zum Beispiel der Biologie oder der Physik. Wie bei der Heilung einer Krankheit geht es letztlich um die Intervention in ein komplexes System. In der Policy-Analyse wird dies jedoch weniger genau in seinen Wechselwirkungen und Kausalzusammenhängen verstanden, als dies bei der Medizin im Fall des menschlichen Organismus der Fall ist. Im Idealfall verfügt die Medizin über zuverlässiges Wissen aus den so genannten Lebenswissenschaften, das biologische und psychologische Zusammenhänge im Gesamtorganismus bis hinein in die biochemischen und molekularbiologischen Grundlagen des Lebens beschreibt. Doch auch hier gibt es noch viele weiße Flecken auf der Forschungslandkarte. Zwar werden einzelne »Elementarteilchen« des Lebens zunehmend besser erforscht, über das komplexe Zusammenwirken der Entitäten ist das Wissen jedoch immer noch unzureichend. Nicht nur Kritiker aus der Ecke der so genannten Ganzheitsmedizin betonen immer wieder, dass kein Organismus gleich reagiere und identische Störfaktoren oft die unterschiedlichsten Krankheiten auslösen.

Auf Grund ihres Gegenstands haben sowohl die Lebens- wie die Gesellschaftswissenschaften im Vergleich zur Physik den Nachteil, dass es viel schwieriger ist, Bedingungen kontrolliert variieren zu lassen. Im Gegensatz zur Physik, wo in abgeschotteten Räumen experimentelle Kontrolle tatsächlich weitestgehend möglich ist, sind die Bedingungen für experimentelle Forschung in den Lebens- und Gesellschaftswissenschaften nur ansatzweise vorhanden.

Als Ersatzstrategie unter den im Wesentlichen unkontrollierten Bedingungen von Öko- und Gesellschaftssystemen hat sich das randomisierte Feldexperiment auf der Basis statistischer Verfahren entwickelt. Dieses Vorgehen hat sich inzwischen zum Königsweg in den Life-Sciences und jenen Bereichen der Sozialwissenschaft entwickelt, die hauptsächlich mit Individuen als Analyseeinheiten arbeiten (Psychologie, Erziehungswissenschaft, Teile der Soziologie und der Volkswirtschaft). In der Policy-Analyse ist dieses Vorgehen auf Grund mehrerer Faktoren nicht unproblematisch:

– Geringe Fallzahlen: Eine aussagekräftige statistische Analyse setzt große Fallzahlen voraus, die bei Policy-Analysen, insbesondere wenn Problemlösungsprozesse auf nationalstaatlicher Ebene untersucht werden sollen, nur selten vorliegen. Es gibt zwar mehr als zweihundert Nationalstaaten,

statistische Daten für valide Vergleiche liegen aber nur über relativ wenige Länder vor. Zeitreihendaten lösen dieses Grundproblem auch nicht.

– Fehlende Distinktheit und Unabhängigkeit der Fälle: Eine Voraussetzung der Variablen-Analyse ist, dass man mit klar umgrenzten und voneinander unabhängigen Fällen arbeiten kann, um über kontrollierte Variation die Beziehung zwischen mindestens zwei Variablen möglichst eindeutig zu spezifizieren. In interdependenten und hochgradig organisierten sozialen Zusammenhängen, wie diese bei Policy-Prozessen immer vorliegen, sind solche Voraussetzungen jedoch nur selten gegeben. Diffusion, Emulation und Lernen führt oft dazu, dass starke Interferenzen zwischen Policy-Prozessen entstehen.

– Mangelnde Vergleichbarkeit der Fälle: Wenn man Organisationen (politische Organisationen, Nationalstaaten, etc.) nicht reduktionistisch als bloße Ansammlungen von nutzenmaximierenden Individuen, sondern als eigenständige, strukturierte Handlungseinheiten begreift, dann stellt sich die Frage, welche dieser Einheiten wirklich vergleichbar sind. Ähnliches gilt für historische Policy-Prozesse, die im Detail immer einzigartig sind und nur auf hoher Abstraktionsebene gewisse Ähnlichkeiten aufweisen.

Dies soll nicht heißen, dass es grundsätzliche Unterschiede zwischen der Policy-Analyse und den anderen Disziplinen der Grundlagenforschung gäbe. Gemeint ist nur, dass wegen der Anwendungsorientierung und der hohen Komplexität des Gegenstandes die wissenschaftliche Basisstrategie des Eliminierens rivalisierender Erklärungen viel schwieriger umzusetzen ist. Donald Campbell (1984: 32) sieht beispielsweise eine »greater equivocality of causal inference for research in policy settings« im Vergleich zur reinen Wissenschaft. Es existierten »many, many more plausible rival hypotheses« bei deutlich weniger Kontrolle.

3.2 Fallstudien und andere Untersuchungsformen

Die schwierigen Bedingungen für Policy-Forschung haben dazu geführt, dass dort »Fallstudien« dominieren. Diese haben bekanntlich den Vorteil, dass sie komplexe Zusammenhänge in ihren spezifischen Kontextbedingungen mit einem hohen Auflösungsgrad beschreiben können und somit die wesentlichen Aspekte komplexer Zusammenhänge, die weiter oben skizziert wurden, besser erfassen als Ansätze, die auf rein statistischer Variablen-Analyse basieren. Ihr Nachteil ist jedoch, dass sie keine oder zumindest nur

geringe Anhaltspunkte für Generalisierungen bieten. Eine typische Policy-Fallstudie rekonstruiert die Geschichte einer Policy mit vielen Kontextinformationen und hochauflösenden Einsichten in die Vernetzung zwischen Akteuren und Ereignissen.

Eine Fallstudie als Untersuchungsstrategie bedeutet jedoch nicht nur qualitatives Vorgehen. Komplexe Interaktionsstrukturen in einem Policy-Prozess können beispielsweise auch mittels der Netzwerkanalyse systematisch herausgearbeitet und dokumentiert werden. Auch gehen Fallstudien nicht notwendigerweise theorielos vor, indem einfach eine Situation beschrieben oder eine Geschichte erzählt wird. Wie Harry Eckstein (1992) zeigt, sind neben der konfigurativ-idiosynkratischen Form auch deduktive Fallstudiendesigns denkbar. Bei einer theoretisch gestützten Fallauswahl (zum Beispiel »crucial cases«) und einem systematischen Vorgehen können vermutete Regelmäßigkeiten systematisch überprüft werden.

Der Gegenpol zur Einzelfallstudie ist die quantitativ-statistische Variablen-Analyse. Auch hier ist sowohl eine induktive wie eine deduktive Vorgehensweise möglich. Bei Induktion wird aus den statistischen Zusammenhängen zwischen den Variablen eines empirischen Datensatzes auf kausale Wirkungszusammenhänge in der realen Welt geschlossen; bei der Deduktion wird systematisch überprüft, ob sich die in Gesetzesform vorliegenden, aus Theorien abgeleiteten hypothetischen Zusammenhänge auch in empirischen Daten erkennen lassen. Vielen dieser quantitativen Policy-Studien gelingt es, signifikante Wirkungszusammenhänge zwischen Politikstrukturen und Policy-Outcomes festzustellen. Manchmal sind die Zusammenhänge aber so allgemein, dass hierüber nur wenig »sozialtechnologisches Wissen« generiert wird, das für die Beantwortung einer Policy-Frage notwendig wäre. Natürlich wäre es für den Analytiker dann hilfreich, wenn er – analog zum Mediziner – wirklich auf fundiertes gesellschafts- und politiktheoretisches Wissen zurückgreifen könnte. Dies müsste letztlich vorhersagen lassen, mit welchen Instrumenten und bei welchen Handlungsbedingungen Policy-Probleme besser gelöst werden können. Mario Bunge formuliert die Unterschiede in den Erkenntniszielen so:

> According to the so-called covering law »model« of scientific explanation, to explain a fact is to show that it fits a pattern: that is, to subsume it under a law-like statement. But this is not what scientists or technologists call an explanation: they want to know how things work, that is, what makes them tick. This accounts for their preference for laws that sketch some mechanism or other – causal, random, or mixed – for the occurrence of the fact to be explained.
> (2000: 395)

Häufig kranken quantitative Studien daran, dass sie keinen Einblick in Wirkungszusammenhänge und Kausalmechanismen geben. Erfahrene Methodenforscher raten deshalb auch, beide Strategien zu kombinieren.

> Für die quantitative Analyse von Zusammenhängen bzw. die Überprüfung von Zusammenhangshypothesen steht dem Sozialwissenschaftler eine Reihe ausgefeilter Techniken zur Verfügung … Diese … versagen jedoch, wenn es über die Konstatierung eines Zusammenhangs hinaus um die inhaltliche Begründung kausaler Hypothesen geht … Hierfür sind auf sorgfältige Beobachtungen aufbauende Beschreibungen oftmals aufschlussreicher als die Resultate komplizierter statistischer Auswertungen. (Bortz 1984: 227)

4 Erklärungsstrategien in der Policy-Analyse

Das Ziel wissenschaftlicher Praxis besteht letztlich in Abstraktion und Generalisierung. Es geht darum, Regelmäßigkeiten in Natur und Gesellschaft in prägnanten formalen Regelsystemen abzubilden, die die empirischen Regelmäßigkeiten nicht nur innerhalb eines ganz spezifischen Raum-Zeit-Kontextes beschreiben, sondern auf möglichst viele Situationen anwendbar sind.

Ergebnis der bisherigen Überlegungen ist jedoch, dass auf Grund der Komplexität des Gegenstandes sowie der Fragestellung in der Policy-Analyse die Orientierung an der Naturwissenschaft problematisch ist. Aus der Ganzheits- wie aus der Kontingenzperspektive ist das Ideal einer lückenlosen deduktiven Erklärung sozialer Prozesse illusorisch. Die Frage ist nun, wie die existierende Politikforschung mit dieser »Ziellücke« umgeht. Soll das letztlich unerreichbare Finalziel aufgegeben werden, oder soll es weiterhin als Orientierungspunkt dienen, an den sich die existierende Forschung mit unterschiedlichen Erklärungsstrategien asymptotisch anzunähern versucht? Im Folgenden werden hierzu einige Erklärungsstrategien vorgestellt.

4.1 Dichte Beschreibung und Narration

Einer der beiden Pole in diesem Spektrum von Erklärungsstrategien stellen Interpretationsformen beziehungsweise hermeneutische Verfahren wie die »dichte Beschreibung« und »Narration« dar. Beide sehen sich als grundsätzliche Alternative zum deduktiven Vorgehen. Anhänger dieser Ansätze

gehen meist von einem grundsätzlichen Unterschied zwischen Naturwissenschaften und Geisteswissenschaften aus.

»Thick Description« wurde von dem Anthropologen Clifford Geertz (1973) als Forschungsansatz für ethnographische Studien vorgeschlagen. Im Wesentlichen wird dort einerseits für eine detaillierte und kontextreiche Beschreibung untersuchter Gegenstände und Prozesse plädiert, andererseits für ein empathisches Verständnis der darin Handelnden und deren Deutungs- und Interpretationsschemata. Im Unterschied zur »dünnen Beschreibung«, die nur oberflächliche Zusammenhänge zwischen Handlungen oder Ereignissen darstelle, versucht die dichte Beschreibung auch den kulturellen Kontext, intersubjektive Sinnzusammenhänge und symbolische Bedeutungsnetze, in welche die Handelnden eingebettet sind, aus der Sicht der Handelnden zu (re-)konstruieren. Im Gegensatz zu wissenschaftstheoretischen Perspektiven, in denen theoriegeladene Beobachtungsbegriffe problematisiert werden, vertritt die interpretative Sicht die Auffassung, dass man in der Analyse kultureller Phänomene nur auf diese Weise zu sinnvollen und aussagekräftigen Erklärungen gelange.

Eine ähnliche Zielrichtung verfolgt der narrative Ansatz, der besonders in der Literaturwissenschaft Verwendung zum Einsatz kommt. In den Sozialwissenschaften findet er seit geraumer Zeit besonders in der historischen Soziologie Verbreitung. Im Gegensatz zur »dichten Beschreibung«, die sich auf interpretative (Re-)Konstruktionen einer synchronen Struktur bezieht, ist das Interpretationsmaterial in der Narration ein diachroner Ereigniszusammenhang, in dem Handelnde in ihren jeweiligen Handlungskontexten mit Ereignissen und Handlungsresultaten verknüpft sind. Narrationen sind subjektive oder »symbolische« Rekonstruktionen von historischen Entwicklungen. Paul A. Roth (1989) nennt als besonders paradigmatisch für diesen Erklärungstypus einen Aufsatz von Geertz, in dem zum Beispiel der Hahnenkampf als Interpretationsfolie für die Funktionsweise der balinesischen Gesellschaft verwendet wird. Auch in der Policy-Analyse ist diese Vorgehensweise aufgenommen worden (Kaplan 1986; Roe 1994).

Interessant ist, dass selbst Naturwissenschaftler der Überzeugung sind, dass historische Prozesse in der Natur – wie die Evolution – nicht vollständig aus dem Wirken von Naturgesetzen abgeleitet werden können. Diese Vorgänge würden logischerweise keine allgemeinen Gesetze der Materie und der Bewegung verletzen, sie fielen jedoch in einen Bereich kontingenter Singularitäten, die man nur narrativ rekonstruieren könne (Gould 1989: 310–315).

4.2 Rationale Geschichte und deduktive Modellierung

Der entgegengesetzte Pol des hier diskutierten Spektrums von Erklärungsstrategien ist der deduktive Ansatz, der in der Policy-Forschung schon immer eine bevorzugte Vorgehensweise von Ökonomen (vgl. Tullock/Wager 1978) war und seit der Verbreitung des »Rational-Choice-Ansatzes« in der Politikwissenschaft nicht gerade bescheiden als »analytischer Ansatz« schlechthin auftritt (Shepsle/Bonchek 1997; Hinich/Munger 1997). Eine daran orientierte policy-analytische Anwendung hat kürzlich Munger (2000) vorgelegt.

Irritierend an dieser Strömung ist die implizite Unterstellung, dass Rational Choice die einzige Theorie in den Sozialwissenschaften sei, die in der Lage wäre, eine systematische Analyse zu leisten (vgl. hierzu kritisch Elster 2000: 693). Bereits ein kursorischer Überblick über die Vielfalt von Policy-Modellen (vgl. etwa Dye 1987; McCool 1995; Lester/Stewart 1996; Sabatier 1999) zeigt, dass sich im Spektrum analytischer Ansätze viele andere interessante Kandidaten tummeln. Im Prinzip ist jede Anwendung einer sozial- und politikwissenschaftlichen Theorie, aus der sich allgemeine Regeln oder Quasi-Gesetzmäßigkeiten für einen Policy-Prozess ableiten lassen, eine Variante des deduktiven Ansatzes.

Wird das deduktive Vorgehen auf eine Ereignisfolge angewandt, dann könnte man dies als eine deduktive Narration bezeichnen. Die Ereignisse werden dann nicht nur aus einer empathischen, aus der Perspektive der Akteure folgenden Position interpretiert, sondern aus allgemeinen Gesetzmäßigkeiten logisch abgeleitet. Eine Variante dieser Erklärungsstrategie hat kürzlich eine Gruppe renommierter amerikanischer Sozialwissenschaftler mit ihrem »Analytical-narratives«-Projekt vorgelegt (Bates et al. 1997, 2000). Hierbei werden historische Prozesse – Rivalität zwischen Eliten im alten Italien, Verfassungspolitik in den USA des 19. Jahrhunderts, Militärpolitik im alten Frankreich – mit der Rational-Choice-Theorie modelliert. Insofern ist »analytical narrative« ein falsches Etikett, wie John Elster (Elster 2000: 693–694) zurecht kritisiert. Richtiger wäre »Rational-Choice-History«, da es hier nicht um allgemeine Analyse, sondern um eine deduktive Erklärung historischer Fakten auf der Basis unterstellten individuell-rationalen Verhaltens geht.

Elster beurteilt dieses »exzessiv-ambitionierte« Vorgehen als grundsätzlich illusionär:

> … two reasons make me believe that deductive history will forever remain impossible. First, the micro mechanisms, if and when we find them, are likely to be of very fine grain. Second, however assiduously we search the historical record, the evidence is unlikely ever to match the fineness of grain of the mechanism. (Elster 2000: 694)

Es gibt keine Theorie und auch keine Kombination von Theorien, die jene allgemeinen Regelmäßigkeiten formulieren könnte, die man bräuchte, um komplexe historische Prozesse wirklich ableiten zu können. Was in narrativen Erklärungen geleistet werden kann, sind recht grobe Abstraktionen. Abell (1993: 93–99) hat beispielsweise vorgeschlagen, mittels vergleichender Narrationen und zunehmender Abstraktion zu generellen Regelmäßigkeiten zu gelangen. Diese können dann aber nur so allgemein sein, dass sie niemals etwas über einzelne Ereignisse, sondern allenfalls etwas über Entwicklungstendenzen aussagen können.

4.3 Erklärungsskizzen und Theoriemodule

Im Vergleich zu den Ambitionen der letztgenannten Gruppe sehen die Erklärungsziele selbst jener Kollegen bescheiden aus, die lange als Hauptvertreter des Positivismus galten (Popper, Albert, Campbell). Ihre Strategie besteht darin, das Ideal der Annäherung an eine hypothetisch-deduktive Erklärung nicht aufzugeben, sich letztlich aber doch mit unvollständigen, lückenhaften »Erklärungsskizzen« zufrieden zu geben.

Insbesondere bei historischen Prozessen sollte dabei nicht versucht werden, alle Aspekte eines einmaligen Ereignisses zu erklären, sondern nur jene, die unter wiederholbaren Bedingungen in der gleichen Kombination aufs Neue zu Stande kommen könnten. Ein solcher historischer Erklärungsansatz würde damit aus einer Typisierung von Situationen und Bedingungskonstellationen für die jeweils zu erklärenden Ereignisse im Sinne einer »Mustererkennung« bestehen (Hayek 1972).

Die Grundidee einer solchen Strategie geht auf Carl Hempel (1965: 423) und Karl Popper (1972) zurück, die hierfür den Begriff der Erklärungsskizze verwenden. In diesem Sinne versteht Popper (1972: 283) zum Beispiel die Darwinsche Theorie als eine »verallgemeinerte historische Erklärung«. Es werde angenommen, dass die Situation *typisch* und nicht *einmalig* sei. So sei es manchmal möglich, ein vereinfachtes *Modell* der Situation zu konstruieren. An einer anderen Stelle schreibt Popper, dass eine historische Er-

klärung nicht einfach vergangene Erlebnisse nachvollziehbar machen soll, sondern objektive Argumente für und gegen eine vermutete Situationsanalyse vorbringen müsse (Popper 1972: 194–195).

Ähnlich argumentiert Hans Albert (1978: 64) mit dem Konzept der institutionalistischen Erklärung individuellen Handelns, mit dem er auf die Normierungskraft sozialer Institutionen verweist. Oft wäre es allerdings nur möglich,

> das prinzipielle Funktionieren bestimmter sozialer Mechanismen unter typischen Bedingungen zu erklären, und zwar durch Modelle, deren Annahmen den in bestimmten Raum-Zeit-Gebieten vorherrschenden Bedingungen nahe kommen. Solche idealtypische Erklärungsskizzen können an das Vorliegen typischer institutioneller Regelungen in einem solchen Gebiet, an den Stand der Technik und andere Besonderheiten anknüpfen. (Albert 1978: 15)

An anderer Stelle wird dieses Vorgehen als Konstruktion extrem idealisierter Annahmen charakterisiert, die realistischerweise nur bei überschaubaren Mikrosituationen so weit bestimmt werden könnten, dass soziale Prozesse nach diesem analytischen Muster tatsächlich deduzierbar wären. Auf der Makroebene von Gesellschaften seien die für eine deduktive Erklärung notwendigen Bedingungen jedoch so vielfältig, dass es prinzipiell illusorisch wäre, alle notwendigen Faktoren in das entsprechende Modell einzubeziehen (Albert 1976: 163).

Auch eine Kombination von unterschiedlichen Partialtheorien, Erklärungsmodulen oder Mechanismen kann dieses Grundproblem der Unvollständigkeit nicht lösen. Selbst eine komplexe Kombination von Theorieelementen steht vor dem Problem, dass sie ein Phänomen nicht vollständig und in allen Einzelheiten erklären kann (Scharpf 2000: 63–72). Auch wenn wir den Mechanismus eines Ereigniszusammenhangs kennen, können wir nicht exakt davon ableiten, was er an einem bestimmten Raum-Zeitpunkt hervorbringen wird (Hayek 1972: 29). Sozialwissenschaftliche Erklärungen im Allgemeinen und historische Erklärungen im Besonderen sind immer *unter-* oder *überdeterminiert*. Häufig liegen, wie bereits in einem Zitat von Campbell (1984: 32) hervorgehoben wurde, mehrere alternative Erklärungen mit ähnlicher Passgüte vor (Hempel 1965: 419). Wie dieses Problem angegangen werden kann, wird im folgenden Abschnitt behandelt.

4.4 Theoretische Triangulation und Abduktion

Aus der post-positivistischen Erkenntnis, dass Wissen fehlbar ist und wissenschaftliche Suche nach der »reinen Wahrheit« letztlich ein unerreichtes Ideal bleiben wird, kann nur folgen, dass man sich zunächst mit – unter Umständen – konkurrierenden »lückenhaften Wahrheiten« zufrieden gibt. Dies heißt aber nicht, die wissenschaftliche Erkenntnisproduktion als ein Puzzle-Spiel zu betrachten, in dem auf kumulative Weise Erkenntnisversatzstücke aneinander gelegt werden, sondern eher als ein Beobachten mit unterschiedlichen »theoretischen Brillen«.

Donald Campbell (1984: 30) vergleicht diese Strategie mit der Vorgehensweise eines Detektivs, der auf der Basis gesammelter Evidenzen unterschiedliche Theorien durchspielt und versucht, rivalisierende Hypothesen systematisch auszuschließen. Eine eng damit verbundene Vorstellung steht hinter dem Ansatz der Triangulation, der begrifflich aus der Landvermessung und Navigation stammt. Aus der Vermessung zweier bekannter Punkte wird dort auf die Distanz weit entfernter Punkte geschlossen. In der empirischen Sozialforschung wird der Begriff analog für die Beobachtung aus alternativen Perspektiven (»vantage points«) durch die Verwendung unterschiedlicher Indikatoren oder Messmethoden verwendet (Campbell 1975: 189; Crano 1981: 32)

In Anlehnung an die methodologische Triangulation verweist William Crano (1981: 326–328) auf die theoretische Triangulation, die sich von Campbells (1966) »Pattern-Matching« ableitet. Hierbei werden die Konturen eines Datenfeldes oder eines Datenstroms mit konkurrierenden theoretischen Schablonen verglichen, um das passendste Theoriemuster zu finden (vgl. auch Hayek 1972). In seiner Version der evolutionären Erkenntnistheorie geht Campbell (1966) überhaupt davon aus, dass menschliche Erkenntnis sich nur über solche Versuch-und-Irrtum-Prozesse bei der Mustererkennung herausgebildet hat.

Werden empirische Regelmäßigkeiten unter Zuhilfenahme mehrerer hypothetischer Modelle interpretiert und »rekonstruiert«, so handelt es sich weder um Deduktion noch um Induktion, sondern um Abduktion im Sinne des Philosophen Charles Pierce (1878: 224–250). Während der Startpunkt bei einer Induktion die Beobachtung empirischer Zusammenhänge ist, von denen dann auf eine allgemeine Regel geschlossen wird, geht die Deduktion von Gesetzmäßigkeiten aus, aus denen innerhalb eines empirischen Anwendungsbereiches eine Prognose abgeleitet wird. Es wird erwartet, dass sich die Empirie so verhält, wie die Theorie es unterstellt. Bei der Abduktion

hingegen wird gleichzeitig sowohl von einer Beobachtung (Fall) als auch von einer modellierten Gesetzmäßigkeit ausgegangen, die dann miteinander abgeglichen werden. Der KI-Forscher John Josephson (2000) begreift Abduktion deshalb als eine »intelligente induktive Generalisierung«, bei der plausible Erklärungshypothesen generiert werden.

Nehmen wir zur Verdeutlichung dieser Logik einmal an, dass es in der Politik ein »allgemeines Gesetz« gäbe, dass intensive Parteienkonkurrenz – gemessen über die Größe des Parteiensystems (Wenigparteiensystem vs. Vielparteiensystem) – zur Aufblähung von Staatsausgaben führt. Die Struktur einer Deduktion wäre in diesem Fall dann, bei der Beobachtung eines Vielparteiensystems (VPS) auf hohe Staatsausgaben und bei einem Wenigparteiensystem (WPS) auf geringe Staatsausgaben (pro Kopf der Bevölkerung) zu schließen:

Regel: VPS erzeugen hohe Staatsausgaben
→ *Beobachtung:* Länder mit VPS haben hohe Staatsausgaben

Induktion beschreitet den umgekehrten Weg und vermutet auf Grund der Beobachtung einer hinreichenden Anzahl von Parteiensystemen, bei der (fast) alle VPS erhöhte Staatsausgaben und alle WPS niedrige Staatsausgaben aufweisen, dass es das genannte allgemeine Gesetz geben müsse.

Beobachtung: (Alle untersuchten) Länder mit VPS haben hohe Staatsausgaben
→ *Regel:* VPS erzeugen hohe Staatsausgaben

Während die Induktion von der Beobachtung von hinreichend vielen Fällen ausgeht, beginnt die Abduktion mit der Beobachtung eines oder mehrerer Fälle auf der Basis einer Hintergrundtheorie (hypothetische Regel).

Beobachtung: Land X hat hohe Staatsausgaben
Hypothetische Regel: VPS erzeugen hohe Staatsausgaben
→ *Erklärung:* Land X hat ein VPS

Bei einer Abduktion werden Beobachtungen durch plausible Hypothesen erklärt. Vor dem Hintergrund, dass eine Theorie »VPS → hohe Staatsausgaben« existiert, wird vermutet, dass es am VPS liegt. Sind auch andere Regeln oder Gesetzmäßigkeiten plausibel, dann wird der Schluss unsicher und es muss versucht werden, konkurrierende Erklärungen auf systematische Weise auszuschließen. In diesem Fall könnte eine alternative Erklärung, dass hohe Staatsausgaben eher von Linksregierungen erzeugt werden, dadurch überprüft werden, dass zusätzliche Informationen erhoben werden, wie die jeweiligen Regierungen zusammengesetzt sind.

Weitere Beobachtungen bei einer Abduktion erhärten daher in der Regel die Plausibilität oder führen zum Ausschluss. Abduktion sollte letztlich als eine spezifische Phase im dynamischen Forschungsprozess betrachtet werden, in dem theoretisch inspirierte Hypothesen aufgestellt, überprüft, erweitert und wieder überprüft werden. Man könnte versucht sein, dieses Pattern-Matching zwischen Beobachtung und Modell als eine Form der Interpretation zu bezeichnen. Im Unterschied zum rein interpretativen Ansatz würde hierdurch jedoch nicht im Vordergrund stehen, die Motive der Beteiligten und den Sinn von Interaktionen empathisch zu verstehen, sondern das Ziel, das Spektrum möglicher Interpretationen genau zu explizieren und mögliche »Fehlinterpretationen« im Sinne rivalisierender Hypothesen systematisch auszuschließen.

5 Schluss

Wir kehren damit an den Ausgangspunkt der Betrachtung von Erklärungsstrategien zurück. Wie Fritz W. Scharpf (2000) zu Recht feststellt, besitzt Policy-Forschung sowohl einen besonders komplexen Erkenntnisgegenstand als auch ein spezifisches Erkenntnisinteresse: Es geht um die Produktion und Mobilisierung von Wissen, wie mittels politischer Interventionen gesellschaftliche Probleme gelöst, Sozialsysteme erhalten, repariert oder verbessert werden können. Policy-Erklärungen beziehen sich auf komplexe Makro- und Meso-Situationen mit vielen Akteuren und Interaktionsbeziehungen, bei denen das Bestreben, den Policy-Prozess deduktiv aus Gesetzmäßigkeiten ableiten zu wollen, vollkommen illusorisch wäre. Realistischer und der gesellschaftlichen Komplexität angemessener ist die Konstruktion von prinzipiell unvollständigen Erklärungsskizzen im Sinne von Abduktion, wo Erklärungs-Schemata nie endgültig sind, sondern in beständiger Konfrontation mit dem jeweiligen Explanans iterativ weiterentwickelt werden.

In dieser Hinsicht ist Interpretation und Narration letztlich gar nicht so weit entfernt von Pattern-Matching und Abduktion (vgl. zum Beispiel die Sichtweise von Kaplan 1986: 679–680). Das Gemeinsame dieser Erklärungsstrategien ist, dass allesamt (Re-)Konstruktionen von vermuteten Zusammenhängen und Kausalmechanismen darstellen. Unterschiede bestehen letztlich nur in der Frage der Überprüfung sowie in der Entwicklung von Verfahren, wie rivalisierende Konstruktionen behandelt werden. Während interpretative Ansätze hier eher zum epistemologischen Relativismus neigen, wird bei

letzteren schon davon ausgegangen, dass »Reality Checks« möglich sind und theoretische Fehlkonstruktionen an der objektiven Realität scheitern können. Dies ist nicht nur eine der Grundannahmen der evolutionären Erkenntnistheorie (Vollmer 1998), sondern auch der gegenwärtigen Forschung über künstliche Intelligenz und Maschinen-Lernen (Flach/Kakas 2000). Nach Gell-Mann (1994: 53) sind komplexe adaptive Systeme in der Weise lernfähig, dass sie Informationen über ihre Umwelt und ihre Wechselwirkung aufnehmen, Regelmäßigkeiten in diesen Daten erkennen und diese zu Modellen verdichten. Diese Schemata bilden dann die Orientierungsmuster für das Handeln in der realen Welt: »Es gibt jeweils mehrere konkurrierende Schemata, und die Folgen von Handlungen in der Welt wirken auf die Konkurrenz unter diesen Schemata zurück« (Gell-Mann 1994: 53).

Das wissenschaftliche Pattern-Matching verläuft ähnlich, aber nur »bewusster« und systematischer. Eine *strukturierte Interpretation einer Situation oder eines Prozesses* auf der Basis eines explizierten analytischen Bezugsrahmens, in dem das Beobachtungsraster präzise operationalisiert ist, kann insoweit zu Generalisierungen beitragen, als sie mit der Interpretation ein integriertes Hypothesensystem formuliert, das als Ganzes oder in Teilen auf qualitative und quantitative Weise überprüft, modifiziert und eventuell verworfen werden kann. Grundvoraussetzung ist die systematische Explikation der analytischen Einheiten und der vermuteten Zusammenhänge oder Mechanismen. Explikation und operationale Präzision erleichtert nicht nur die intersubjektive Überprüfung der Stichhaltigkeit einer Interpretation, sondern auch die Suche nach weiteren Indizien, die für oder gegen eine Erklärung sprechen. Auch hier muss das vorrangige Ziel die Überprüfbarkeit und der Ausschluss rivalisierender Hypothesen sein.

Ist dies gegeben, dann braucht man sich nicht nur auf die intellektuelle Kompetenz und Redlichkeit von Wissenschaftlern zu verlassen, sondern kann auf den wissenschaftlichen Wettbewerb vertrauen, in dem eine Interpretation sich behaupten muss. Kompetitive Replikation, die Bedrohung durch mögliche Nachuntersuchungen und ein wissenschaftliches Anreizsystem, das wissenschaftliche Innovation honoriert und Unredlichkeit und Inkompetenz bestraft (Campbell 1984), sind ausreichende Bedingungen dafür, dass sich überlegene »Interpretationsschemata« durchsetzen.

Literatur

Abell, Peter, 1993: Some Aspects of Narrative Method. In: *Journal of Mathematical Sociology* 18, 93–134.

Albert, Hans, 1976: *Aufklärung und Steuerung.* Hamburg: Hoffmann und Campe.

——, 1978: *Traktat über rationale Praxis.* Tübingen: Mohr.

Bates, Robert H., et al., 2000: The Analytic Narrative Project. In: *American Political Science Review* 94, 696–702.

——, 1998: *Analytic Narratives.* Princeton: Princeton University Press.

Blumer, Herbert, 1978: Die soziologische Analyse und die Variable. In: Karl Adam (Hrsg.), *Methodische Probleme der Sozialwissenschaften.* Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Bortz, Jürgen, 1984: *Lehrbuch der empirischen Forschung für Sozialwissenschaftler.* Berlin: Springer.

Brandes, Ulrik, et al., 1999: Explorations into the Visualization of Policy Networks. In: *Journal of Theoretical Politics* 11, 75–106.

Bunge, Mario, 1998: *Social Science Under Debate: A Philosophical Perspective.* Toronto: University of Toronto Press.

——, 2000: Ten Modes of Individualism – None of Which Works – And Their Alternatives. In: *Philosophy of the Social Sciences* 30, 384–406.

Campbell, Donald T., 1965: Pattern Matching as an Essential in Distal Knowing. In: Kenneth R. Hammond (Hrsg.), *The Psychology of Egon Brunswik.* New York: Holt, Rinehart & Wilson, 81–106.

——, 1975: Degrees of Freedom and the Case Study. In: *Comparative Political Studies* 8, 178–193.

——, 1984: Can We Be Scientific in Applied Social Science? In: *Evaluation Studies Review Annual* 9, 26–48.

Corning, Peter A., 1996: Synergy, Cybernetics and the Evolution of Politics. In: *International Political Science Review* 17, 91–119.

Crano, William D., 1981: Triangulation and Cross-Cultural Research. In: Marilynn B. Brewer/Barry E. Collins (Hrsg.), *Scientific Inquiry and the Social Sciences.* San Francisco: Jossey-Bass.

Dawkins, Richard, 1976: *The Selfish Gene.* Oxford: Oxford University Press.

——, 1990: *Der blinde Uhrmacher. Ein neues Plädoyer für den Darwinismus.* München: Deutscher Taschenbuchverlag.

Dye, Thomas R., 1979: Politics versus Economics: The Development of the Literature on Policy Determination. In: *Policy Studies Journal* 7, 652–662.

——, 1987: *Understanding Public Policy.* Englewood Cliffs, NJ: Pretince-Hall.

Elster, Jon, 2000: Rational Choice History: A Case of Excessive Ambition. In: *American Political Science Review* 94, 685–695.

Flach, Peter A. (Hrsg.), 2000: *Abduction and Induction. Essays on their Relation and Integration.* Dordrecht: Kluwer.

Geertz, Clifford, 1973: Thick Description: Toward an Interpretative Theory of Culture. In: Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures.* New York: Basic Books, 3–30.

Gell-Mann, Muray, 1994: *Das Quark und der Jaguar. Vom Einfachen zum Komplexen – Die Suche nach einer neuen Erklärung der Welt.* München: Piper.

Gould, Stephen, J., 1989: *Zufall Mensch. Das Wunder des Lebens als Spiel der Natur.* München: Deutscher Taschenbuchverlag, 1994.

Hayek, Friedrich A. von, 1972: *Die Theorie komplexer Phänomene.* Tübingen: Mohr.

Hedström, Peter / Richard Swedborg (Hrsg.), 1998: *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory.* New York: Cambridge University Press.

Hempel, Carl G., 1965: *Aspects of Scientific Explanation.* New York: Free Press.

Héritier, Adrienne (Hrsg.), 1993: *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung.* Opladen: Westdeutscher Verlag.

Hinich, Melvin J. / Michael C. Munger, 1997: *Analytical Politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Howlett, Michael / M. Ramesh, 1995: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems.* Toronto: Oxford University Press.

Hume, David, 1741: *Politische und ökonomische Essays.* Hamburg: Meiner, 1988.

Josephson, John R., 2000: Smart Inductive Generalizations are Abductions. In: Peter A. Flach (Hrsg.), *Abduction and Induction. Essays on their Relation and Integration.* Dordrecht: Kluwer, 31–44.

Kaplan, Thomas J., 1986: The Narrative Structure of Policy Analysis. In: *Journal of Policy Analysis and Management* 5, 761–778.

Kauffman, Stuart, 1993: *The Origins of Order. Self-Organization in Evolution.* Oxford: Oxford University Press.

—, 1998: *Der Öltropfen im Wasser Chaos, Komplexität, Selbstorganisation in Natur und Gesellschaft.* München: Piper.

Kontopoulos, M. Kyriakos, 1993: *The Logics of Social Structure.* Cambridge: Cambridge University Press.

Kuhn, Alfred, 1974: *The Logic of Social Systems.* San Francisco: Jossey-Bass.

LaPorte, Todd, 1975: *Organized Social Complexity: Challenge to Politics and Policy.* Princeton, NJ: University Press.

Lester, James P. / Joseph Stewart, Jr., 1996: *Public Policy. An Evolutionary Approach.* Minneapolis: West.

Luhmann, Niklas, 1984: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie.* Frankfurt a.M: Suhrkamp.

Markl, Hubert, 2000: Begrüßung und Einführung. In: Max-Planck-Gesellschaft (Hrsg.), *Wie entstehen neue Qualitäten in komplexen Systemen.* Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 7–16.

Mayntz, Renate, 1997: *Soziale Dynamik und politische Steuerung.* Frankfurt a.M.: Campus.

——, 2000: Individuelles Handeln und gesellschaftliche Ereignisse. In: Max-Planck-Gesellschaft (Hrsg.), *Wie entstehen neue Qualitäten in komplexen Systemen.* Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 95–104.

McCool, Daniel C., 1995: *Public Policy Theories, Models, and Concepts. An Anthology.* Englewood Cliff, NJ: Prentice Hall.

Munger, Michael C., 2000: *Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practices.* New York: Norton.

Pierce, Charles S., 1878: *Schriften zum Pragmatismus und Pragmatizismus.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1991.

Popper, Karl, 1972 [1993]: *Objektive Erkenntnis. Ein evolutionärer Entwurf.* 1. Aufl. Hamburg: Hoffmann und Campe.

——, 1994: *Alles Leben ist Problemlösen: Über Erkenntnis, Geschichte und Politik.* München: Piper.

Roe, Emery, 1994: *Narrative Policy Analysis.* Durham: Duke University Press.

Roth, Paul A., 1989: How Narratives Explain. In: *Social Research* 56, 449–478.

Sabatier, Paul, A. 199: *Theories of the Policy Process.* Boulder, CO: Westview.

Scharpf, Fritz W., 2000: *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung.* Opladen: Leske + Budrich.

Schneider, Volker, 1992: Kooperative Akteure und vernetzte Artefakte: Überlegungen zu den Formen sozialer Organisation großtechnischer Systeme. In: *Jahrbuch Technik und Gesellschaft*, 113–139.

——, 2001: *Die Transformation der Telekommunikation. Vom Staatsmonopol zum globalen Markt (1800–2000).* Frankfurt a.M.: Campus.

Shepsle, Kenneth A./Mark S. Bonchek, 1997: *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions.* New York: Norton.

Tainter, Joseph A., 1988: *The Collapse of Complex Societies.* Cambridge: Cambridge University Press.

Tullock, Gordon/Richard E. Wagner, 1978: *Policy Analysis and Deductive Reasoning.* Lexington, MA: Lexington Books.

Vollmer, Gerhard, 1998: *Evolutionäre Erkenntnistheorie.* Stuttgart: Hirzel.

Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: *Policy-Analyse: Eine Einführung.* Frankfurt a.M.: Campus.

Zintl, Reinhard, 1998: »Akteurzentrierter Institutionalismus« – eine Bilanz. In: *Soziologische Revue* 21, 295–299.

The Boundaries of "Bounded Generalizations": Discourse as the Missing Factor in Actor-Centered Institutionalism

Vivien A. Schmidt

Fritz W. Scharpf's approach to social scientific explanation, which combines "actor-centered institutionalism" with a rational choice methodology in an effort to uncover causal generalizations about policy and polity, is one of the most methodologically fruitful approaches found in rational choice institutionalism today.[1] This is because, in his efforts to shed light on real world problems, Scharpf is almost alone in his refusal to over-generalize. Despite a methodology that most political scientists see as an invitation to universal generalization, Scharpf seeks to move toward "bounded generalizations" through the identification of subsets of cases in which variance in policy outcomes can be explained by variances in the same set of factor constellations. Thus, he seeks to lend insight into the complexity of "real actors'" institutionally-embedded policy choices without giving up his quest for theory-based, parsimonious explanation in social science.

In this quest, Scharpf, unlike many of those whose primary methodology is also rational choice institutionalism, accepts that where his own variant of such institutionalism, however bounded in its generalizations, cannot offer an explanation, other kinds of non-rationalist explanations may do so. As a result, his methodology proves useful not only as an analytic tool showing where actors' rationally reconstructed, institutionally-constituted strategies are sufficient to explaining policy choices, but also where they are not. It is on this particular boundary that I focus, that is, where bounded generalizations founded on actors' strategic institutional interactions are not enough, and where explanations based on ideas, values, and deliberation, which I bundle together under the rubric of discourse, are necessary to a full understanding of policy change.

---

1 For a full discussion of actor-centered institutionalism, which Scharpf developed in tandem with Renate Mayntz, see Mayntz / Scharpf (1995), Scharpf (1997).

More specifically, I elaborate a framework for the analysis of discourse that is not in and of itself a theory but, rather, has the same epistemological status as rational choice, historical, or sociological institutionalism, that is, as a descriptive language or analytic framework that allows one to identify, describe, and analyze important phenomena when they occur, that applies only under certain conditions, and for which theories can be developed and tested. I will argue that discourse, most broadly defined here as whatever public actors say to one another and the society at large in order to generate and legitimate ideas about policy and polity, offers explanations different from the "three institutionalisms," that is, rational choice, historical, and sociological institutionalism (Hall/Taylor 1996). But rather than constituting a rival approach, mine is complementary to the three other approaches, by building upon these as it seeks to lend insight into the dynamics of change. Thus, it is focused on the ideas and actions which are not readily predicted by rationalist reconstructions of interest-based behavior, that do not necessarily follow from historical path dependencies, and/or do not always fit social constructions of action. As such, it offers a framework within which to theorize about how and when discursive interactions may enable actors to overcome constraints that explanations in terms of interests, history, and/or culture present as overwhelming impediments to action.

Moreover, this approach to discourse itself constitutes a form of "discursive" institutionalism because it involves not only text (as much postmodern discourse analysis assumes) but context – and context not only in terms of culturally constructed ideas and values (the focus of constructivists) but also in terms of "institutions," understood in "new institutionalist" terms as socially constituted, historically evolving, and/or interest-based rules of interaction that represent incentives, opportunities, and/or constraints for individual and collective actors. Institutions frame the discourse, defining repertoires of more or less acceptable (and expectable) discursive interactions (to paraphrase Scharpf's definition of institutions – 1997: 42).

With regard to Scharpf's actor-centered institutionalism in particular, discourse can be seen as the missing factor likely to explain when his bounded generalizations cannot. Thus, it comes in addition to the factors identified by actor-centered institutionalism as essential to establishing actors' problem-solving capacity. These factors encompass the problems and policy legacies that are the background conditions for change and the attributes of the actors (including their perceptions, preferences, and capabilities) in institutional interactions (consisting of actor constellations and modes of interaction in institutional settings) that are the drivers of change. These are

the factors at the core of actor-centered institutionalism, enabling Scharpf to use game-theory to develop bounded generalizations about the outcomes of actors' institutionally-constituted strategic interactions that apply in a wide variety of institutional contexts (Scharpf 1997).

But while these bounded generalizations of strategic institutional interactions can take us very far indeed in explaining and even predicting policy outcomes, they often cannot account for actual outcomes. This is because such generalizations assume that actors by definition know what they want, know what other actors want, pursue what they want, and know how to get it within any given institutional context. In actuality, however, actors' purposes, preferences, and perceptions are not always clear and in any case can and often do change in the course of interaction. This means that they sometimes solve problems predicted as strategically unsolvable and other times unravel solutions predicted as strategically unproblematic. To explain this, we require yet another factor: discourse. Discursive institutional interactions may change perceptions of problems and legacies, influence preferences, and thereby enhance or undermine actors' problem-solving capacity even where actor constellations and modes of interaction in given institutional settings seemingly disallow this (Schmidt 2001b). I emphasize the "may," here, because discourse sometimes exerts a causal influence in policy change, sometimes not, therefore making it essential to outline the conditions under which discourse matters and when it does not (see Schmidt 2001a, 2002a).

This essay, in short, can more generally be seen as an attempt to explore the boundaries of Scharpf's actor-centered version of rational choice institutionalism, by seeing where it ends and discursive institutionalism begins. But it is also a way into considering his contributions to political economic and democratic theory, by examining not only his analysis of policy change but also his substantive accounts of its effects on the polity and economy. All in all, rather than calling this chapter a critique, I would like to think that it would serve as a complement (or even compliment) to Fritz W. Scharpf's actor-centered institutionalism, by adding another "tool" to the explanatory tool set.

1 The Mediating Factors in Actor-Centered Institutionalism

In explaining policy change, actor-centered institutionalism identifies a number of mediating factors affecting actors' capacity to solve policy problems. While some of these factors form the background conditions to change, mainly the problems that establish the need for change and the policy legacies that make the problems greater or lesser challenges, others serve to drive change. These are the perceptions, preferences, and capabilities that constitute actors' rationally reconstructed attributes, and their institutional interactions, consisting of the strategic modes of interaction of actor constellations in given institutional settings. To account fully for problem-solving capacity, however, another factor is essential: discourse, encompassing the ideas and communicative actions that drive change in perceptions, preferences, and strategies in institutional interactions.

1.1 Policy Problems

The first background factor consists of the problems that may expose a country to greater than usual risk, that is, the problems that may challenge the existing state of affairs. In the political economic sphere, this factor can be identified as economic vulnerability, whether to the spillover effects of the oil crisis in the l970s, to the increasing pressures of global competition in the capital and product markets from the l980s on, or to the demographic shifts that put pressure on all social security systems by the l990s (Scharpf 2000a). But in the environmental arena, the problems are instead exposure to environmental hazards, such as the thinning of the ozone layer; while in defense and security, it is vulnerability to military incursions or (recently) terrorist threats.

For the polity, the problems may spill over from the policy solutions, for example, when EU policies related to the free movement of goods threaten the strict alcohol policies that reflect long-held values about citizenship and (sober) society in Scandinavia (Kurzer 2001). But the polity problems may instead stem directly from institutions that challenge the legitimacy of national democratic governance practices. In the EU, the problems come from the decision-rules that can present obstacles to "positive integration" when member-states' preferences are divided (Scharpf 1996, 1999) as well as

from the supranational governance structures and processes that may undermine national governance structures and processes (Schmidt 1999a, 1999b).

1.2 Policy Legacies

The second background factor encompasses the policy legacies which ensure that some problems represent major challenges for some countries but not for others. This is largely a question of fit, depending upon whether the policies and policymaking institutions in place are adequate to respond to the challenge, or not (Scharpf 2000b).[2] For example, the economic vulnerability related to the second oil crisis represented a much greater challenge for countries that had followed soft money policies (neo-Keynesian pump-priming) in response to the first oil crisis than for countries that had already switched to hard money policies (monetarism) at that time, such as Germany (Scharpf 2000a). Similarly, the increasing international competition that has eroded employment in the exposed sectors of national economies has been more of a challenge to countries with policy legacies that made it harder for them to create jobs in the sheltered sectors. In most Continental welfare states, the challenge was particularly great. The male-breadwinner model in which pensions depend upon a reasonably high wage, full-time employment over a lifetime ensured against the lower-paying, part-time and temporary private sector jobs that fit with Anglo-Saxon welfare states' policy legacies, while the traditional low level of state provision of services also ensured against the higher-paying public service jobs that fit the Scandinavian welfare states' policy legacies (Scharpf 2000a).

Moreover, among the problems for the polity resulting from the spillovers from policy solutions, the policies linked to European monetary integration (from European Monetary System through European Monetary Union) represented less of a challenge for Germany, since they fit with its policy legacies of monetary stability and inflation fighting by an independent bank, than, say, for France, Italy, or Sweden, with policy legacies of dependent central banks and inflation-spurred growth which would have to be reversed. Similarly, the EU's quasi-federal governance structures generally represent less of a political institutional challenge to federal Germany than

2 For the question of "fit" with regard to the challenge respresented by EU policies, see Börzel / Risse (2000), Cowles / Caporaso / Risse (2001), Héritier et al. (2001), Schmidt (2001b).

to unitary France or Britain because of the better "fit" of its institutional structures as multiple centers of quasi-autonomous power (Schmidt 1999b). Finally, the changes in EU security and defense policy following from the Saint Malo Declaration of 1998 issued after the Franco-British Summit have been less of a challenge to the French polity, which saw its postwar ideas about European defense realized, than to the British, which modified its policies on Atlanticism, let alone to the Scandinavian and Austrian polities, which had to revisit their entire set of policies of neutrality (Howorth 2000).

1.3 Actors' Attributes

Whether or not policy problems that represent challenges because they don't fit with policy legacies gain a response is also a question of actors' attributes. This first set of driving factors in policy change combines actors' perceptions about the seriousness of the problem and its challenge to policy legacies with their preferences in terms of how to respond and their capabilities in terms of response. These actors, it is important to note, are not individuals but rather "composite actors," whether collective or corporate, such as governments, political parties, unions, employers' associations, firms, and the like. Their capabilities consist of their resources, understood in terms of physical endowments, human and social capital, informational access, technological know-how, and political power, as defined within a given institutional setting. Their perceptions and preferences involve their cognitive and normative orientations not only about how to solve the problem and the effectiveness of any proposed policy solution but also the legitimacy of any solution with regard to the polity (Scharpf 1997).

These actor orientations, Scharpf finds, are determined not only by rational self-interest, as the rationalist assumes, but also by culture, as the constructivist insists, since "while the rational actor paradigm may capture the driving force of social interaction, its information content with regard to the operative intentions of human actors outside the economic realm is close to zero" (Scharpf 1997: 21–22). This is where sociological institutionalism, Scharpf notes, lends insight, since actors' orientations about the necessity and appropriateness of certain kinds of policy are key to understanding the differences among countries. Welfare state preferences, for example, need to be understood in terms of differences in cognitive and normative orientations, for example, Anglo-Saxon welfare states which emphasize minimal benefits for those in need in order to encourage individual responsibility by

contrast with Scandinavian welfare states which privilege highly generous benefits for all to ensure equality (Esping-Andersen 1990).

For actor-centered institutionalism, however, one cannot stop at the societally-constructed understanding of actors' orientations because, as Scharpf goes on to insist in the second part of the very same sentence quoted above, rational choice will nevertheless yield results when resorting to "institution-specific information for the specification of actor capabilities, cognition, and preferences," that is, when the interest and culture-based understandings of actors' orientations are examined in the context of the institutional interactions which are at the core of actor-centered institutionalism (Scharpf 1997: 21–22). The institutional interactions consist of three variables that are the key to explaining actors' strategic problem-solving capacity once the policy problems and legacies have been identified and actors' perceptions, preferences, and capabilities have been defined.

1.4 Institutional Interactions

This second set of driving factors consists of the strategic modes of interaction of actor constellations in given institutional settings. The modes of interaction run the gamut from unilateral action through negotiated agreement and majority vote to hierarchical direction. As such, they describe at a highly abstract level the range of interrelationships likely among constellations of composite actors in institutional settings – for example, "single-actor" constellations where power is concentrated in one dominant actor capable of hierarchical direction of the other actors in the constellation or "multi-actor" constellations where power is more dispersed and interactions are through negotiated agreement because certain actors in the constellation have veto capabilities (Scharpf 1997, 2001; see also Tsebelis l995).

The institutional settings at their most general level range from anarchic fields and minimal institutions; networks, regimes and joint-decision systems; associations, constituencies, and representative assembles; to hierarchical organizations and the state. But more concretely they consist of the vast range of formal and informal rules that actors follow in the context of any interaction, and therefore not just the legal rules but also the social and political norms, conventions, expectations, and values which vary across countries and time (Scharpf 1997: 41). The institutional setting not only identifies the common frame of reference for composite actors and sets their purposes and values, it constitutes those actors in the sense that it defines

their membership and the scope of their accepted and expected range of activities and powers, facilitates and constrains their range of choices, and influences how they evaluate the outcomes achieved by their choices. In short, the institutional setting shapes actors' preferences and perceptions (Scharpf 1997: 38–40) while defining actor constellations and actors' range of modes of interaction.

There is no room here, nor need, to go into the details of the game-theoretically elucidated strategic institutional interactions that are so well analyzed in *Games Real Actors Play* and so well illustrated in Scharpf's more empirical work on democratic governance (e.g., Scharpf 1996, 1999) or political economy (e.g., Scharpf 1990, 2000a). Suffice to say here that Scharpf identifies the "games real actors play" by providing modular constructs that represent incomplete theories linking actor constellations and modes of interaction in particular institutional settings, against a background of a given set of policy problems, legacies, and actor attributes. These have a rational choice flavor where they can be linked analytically; but many can only be linked through narrative connections between partial theories which provide empirical as well as analytic support (Scharpf 1997: 32). These games serve as tools for analysis which seek to predict how real actors in given institutional settings would respond to a challenge if they followed strategic logic. When they do, the explanation stops here. When they don't, the explanation points to where one needs to search for other explanatory factors.

With these tools, Scharpf has been highly successful in providing game-theoretic analyses of a wide range of policy problems that "real actors" have sought to solve. He has demonstrated that whereas the EU has high problem-solving capacity in cases of "negative integration," where it engages in market-making by following the deregulatory logic of the Treaties, it has comparatively little in "positive integration," because the attempt to correct market failures, whether in terms of fiscal policy or social policy, is stymied by EU decision rules that create joint-decision traps where actors' preferences differ (Scharpf 1996, 1999). Moreover, Scharpf's analytic framework has also enabled him to explain the vast array of changes (or lack thereof) in the welfare state. Thus, for example, he has explained the problem-solving capacity of the Netherlands beginning in the early l980s by contrast with other multi-actor Continental welfare states at the same time, such as Belgium, largely in terms of Dutch actors' new orientations – the unions' willingness to allow capital a higher level of profit in return for more jobs – and renewed modes of interaction – a return to cooperative corporatist negotiation between the social partners that brought greater labor flexibility and

jobs in the sheltered sector while altering the postwar male-breadwinner model (Scharpf 2000a: 104–123). Moreover, Scharpf has explained the capacity of Britain and New Zealand to impose radical reform of the welfare state in terms of the particular modes of interaction – a Westminster-type single actor system in which a minority-dominated, majority party could impose reform – and actor preferences in a propitious institutional setting – one in which redistributive social assistance programs are less likely to be defended by self-interested majorities because of a welfare state funding structure that divides the "haves" from the "have-nots" (Scharpf 2000a: 96–104).

But there are many things Scharpf's actor-centered institutionalism does not help us with. It does not for example explain why the Dutch social partners changed their orientations and interactions so as to overcome a decade's worth of spiraling labor conflict in a deteriorating economy whereas Belgium did not. It does not explain why in the United Kingdom the bulk of the reforms of welfare and work were accepted whereas in New Zealand they led to revolt. Nor can it account for the fact that in certain instances member-states have been able to overcome the joint-decision traps at the EU level in order to promote "positive integration." This is when ideas and discourse matter in the explanation of policy change.

1.5 Discourse as the Missing Factor in Actor-Centered Institutionalism

Discourse should be seen as a third set of driving factors in policy change. This is because it can serve to alter actors' perceptions of the seriousness of the policy problem and the challenge to policy legacies; actors' preferences in terms of how to respond to the problems and whether to reverse policy legacies; actors' cognitive and normative orientations with regard to the effectiveness and legitimacy of the responses; actors' purposes with regard to their interactions, whether to pursue narrow self-interest or other, less instrumental goals; and actors' strategies with regard to how to achieve those purposes while solving the policy problem. As such, discourse can serve to enhance actors' problem-solving capacity by altering not only actors' interest-motivated behavior through the reconceptualization of interests or the appeal to values but also their norm-driven behavior, meaning the norms by which the institutional interactions are themselves structured as much as the values that inform their choice of norms to follow. In the language of game-theoretic actor-centered institutionalism, this means that discourse enables

actors to switch their games, for example, from non-cooperative games to cooperative games, to extricate themselves from prisoners' dilemmas, and so on.[3]

As such, discursive institutionalism elucidates the realm of institutional interaction which rational choice institutionalism defines away when it assumes fixed preferences, perfect knowledge, stable institutions, and interest-based strategies. Discursive institutionalism, in other words, can serve to explain those causal influences on policy change – such as changing preferences in situations of imperfect knowledge with changeable institutions and/or non-instrumental purposes and strategies – that make rational choice explanations fail as often as not. As a result, although discursive institutionalism cannot (and does not aspire to) generate universal generalizations focused on the rationalist logic of actors' policy choices, nor even to Scharpf's "incomplete theories" and "bounded" rationalist generalizations, it can elucidate the discursive logic of policy choice. It does this by identifying the discursive factors that contribute to the success or failure of policy reform and by generating partial theories that can be tested against the evidence, to determine when discourse has causal influence on policy change because it affects actors' institutionally-constituted preferences, perceptions, and purposes rather than simply reflects them. One way of testing is through the use of matched pairs of cases where just about everything remains constant except the discourse (see Schmidt 2001a, 2002a).

For example, ideas and discourse are essential to explaining how the Netherlands in the early 1980s was able to solve its major economic crisis and why Belgium was not, despite similar economic problems, policy legacies, actor perceptions and preferences, and institutional setting. In the Netherlands, the discourse of a new Prime Minister, who credibly threatened government intervention because "it is there to govern" as he evoked new terms for the debate, spurred the social partners to begin a more cooperative set of deliberations with new union ideas about the trade-off in wages and profits (Visser/Hemerijck 1997; Schmidt 2000b: 285–286). In Belgium, by contrast, no amount of discourse by government or even the King, who pleaded to "put our differences aside" as if "we were at war … for the preservation of our economy" managed to persuade the unions to

3 Note that game theorists themselves have generally found in experimental games that actors who do not communicate with one another largely reproduce the predicted results of non-cooperative games, whereas those who communicate even very briefly tend to move from non-cooperative games toward cooperative ones (see Colman 1982: 119–123).

change their ideas or their adversarial stance (Hemerijck/Visser/Unger 2000; Schmidt 2000b: 289).

For the UK, moreover, although rational choice institutionalism suffices for the explanation of how Prime Minister Margaret Thatcher was able to impose radical reforms with no more than 40% of the electorate, the staying power of Prime Minister Thatcher's reforms can only be fully explained by reference to the discourse with which she managed increasingly over time to change public perceptions and preferences. This was in stark contrast with the equally radical reforms in New Zealand, where neither the Labor Party nor their National Party successors engaged in any legitimating discourse, either in the election campaign or after, as they imposed reform. Here, the influence of discourse is evident by what happened in its absence, to wit, the radical rejection via referendum of the very institutions that enabled the government to impose reform without public discussion or consent – even if, ironically, the reforms remained because the new institutional arrangement made it much harder to reverse the reforms (see Rhodes 2000; Schwartz 2000; Schmidt 2000b: 238–250, 2002a).

The causal influence of discourse can also be seen in the differential experience of individual countries over time, when all else remains constant. For example, French Prime Minister Juppé's failed welfare initiatives, imposed virtually without discourse in 1995 and met with massive strikes, can be contrasted with Prime Minister Jospin's successful reforms beginning in 1997, which were accompanied by a fully legitimating discourse. Similarly, Italian Prime Minister Berlusconi's failed attempts to impose pension reform without significant discourse in 1994 can be contrasted with Prime Minister Dini's successful discursive negotiation of reforms in 1995 (see Levy 2000; Ferrera/Gualmini 2000; Schmidt 2000b: 293–301, 2002a).

Finally, discourse is also useful in the explanation of EU level institutional interactions. For example, it serves to explain how "positive integration" has occurred in the EU in certain policy sectors against all odds – at least as predicted by Scharpf's game-theoretic analysis of strategic institutional interactions in the EU (Scharpf 1996, 1999). This has, in fact, already been partially explained in rationalist terms, by showing in the case of the public utilities and infrastructural sectors how a powerful coalition of French policy actors and members of the European Parliament (EP), against a background of favorable court decisions and enhanced EP institutional power, was able to introduce general interest provisions and considerations over the Commission's initially strong opposition (Héritier 2001, 2002). But although this political resources approach takes us very far indeed in under-

standing how actors overcame the constraints of negative integration, it still does not fully explain why positive integration, rather than stalemate, was the result, nor how those actors were able to muster the political resources to mount a strong coalition for positive integration. For this, we need to turn to the role of ideas and discourse, specifically those of French policy actors (not only governmental actors but also leaders of interest groups and social movements), with their normative arguments about the obligations of states to their citizens. This enabled them to rally support from the public (the general public and the informed public of consumer interests) as well as first the EP and then other EU-level policy actors, to eventually win over even the Commission – which originally had used purely cognitive arguments about the necessity of liberalization, but which since the Amsterdam Treaty, which incorporated public service obligations, now also uses extensive normative arguments about the need to safeguard public services (ECE Communication 2000; Héritier in this volume).

Scharpf himself is the first to admit the limits of rational choice institutionalism, and even the "boundedness" of his own "bounded" generalizations of actor-centered institutionalism. He readily accepts the "search for information on more idiosyncratic factors … when the more parsimonious explanation fails" (Scharpf 1997: 42). This is when he sees the turn to the role of ideas, policy learning, and ideational coalitions and communities (or the interactive side of discourse in my terms) as appropriate. For Scharpf, in other words, ideas and discourse can be a crucial factor – even if this is not what he has been interested in pursuing intellectually. But he may himself wish to revisit this intellectual preference, since his most recent recommendations on how to overcome the problems of positive integration in areas of "legitimate national diversity" point mainly to solutions that highlight the power of ideas and discourse (Scharpf 2002). For example, his critique of the EU's Treaty-based restrictions on "closer cooperation" points to a problem of ideas or "framing" (in his words) – that progress is one-dimensional, leading to a "two-tier" or "two-speed" Europe, with some countries racing ahead and others left behind. This he seeks to remedy by re-framing the terms of the debate – by arguing that progress is multi-dimensional and that closer cooperation is the way to ensure EU-wide correction of market failures while safe-guarding national social welfare aspirations. Moreover, in Scharpf's further recommendations with regard to closer cooperation in the social policy arena – that the EU use framework directives which outline common purposes but leave the implementation to member-states operating alone or in "pioneer groups" in the open method of coordination – the prin-

cipal mechanism for policy change is discourse. This occurs through the circulation of ideas by way of joint European-level agreement on policy purposes and parallel national deliberations "in the shadow of the Council" (as a result of an after-the-fact ability to censure or even impose sanctions where member-states make no progress in their self-set targets). Scharpf does not suggest how one would analyze this, however, other than asides about "learning by monitoring," shaming, and using the EU in arguments in national policy discussions. The process would in fact involve all of these and a lot more, and could be better elucidated through the examination of discursive actor constellations and their modes of discursive interaction in institutional settings.

2 Discourse in Institutional Interactions

Discourse at its most general level encompasses a set of ideas about public life and a process of interaction among public actors and with society at large focused on generating and legitimizing those ideas. As a set of ideas related to the policy process, discourse offers both cognitive arguments about the logic and necessity of a particular course of action and normative arguments about its appropriateness. As an interactive process, discourse involves both a coordinative discourse among key policy actors focused on constructing a common policy program and a communicative discourse between political actors and society at large focused on informing and deliberating about such a program (see Schmidt 2000a, 2002b: Chapter 5).

Institutions, moreover, frame these discursive modes of interaction much as they do the strategic modes of interaction of rational choice institutionalism. Thus, the interactions among discursive actors – constituted by discursive policy communities and policy entrepreneurs, by policy and political actors, as well as by informed and general publics – differ depending upon the institutional settings. Although these discursive institutional interactions may mirror the full gamut of strategic institutional interactions outlined by Scharpf, I focus here for reasons of brevity and clarity mainly on those found in the single and multi-actor systems mentioned above. In single actor systems characterized by hierarchical direction, the coordinative discourse tends to be rather thin next to the more elaborate communicative discourse, whereas in multi-actor systems characterized by joint decision-making, it tends to be the reverse, with the communicative discourse rather thin and

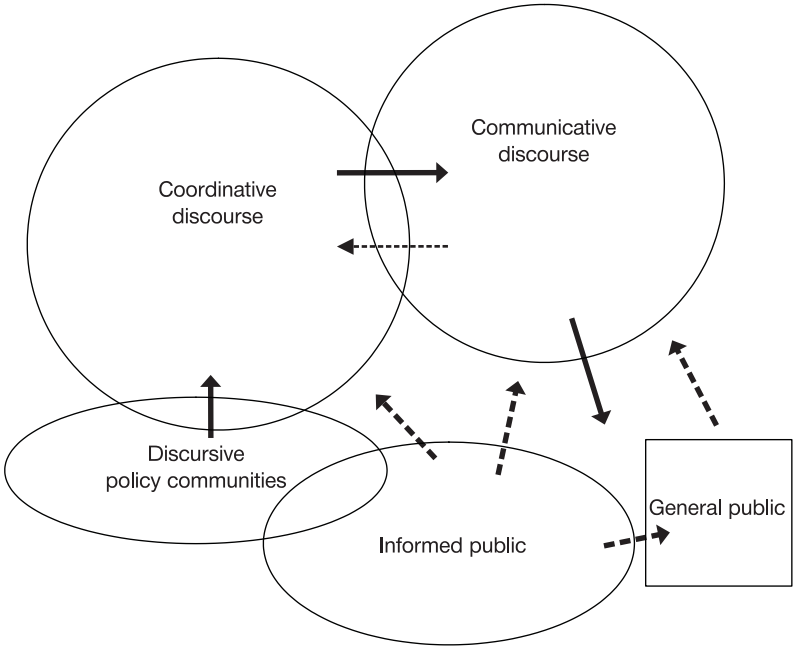
the coordinative elaborate. Discursive styles of interaction follow from this: the discourse in single-actor systems tends to be authoritative in tenor and adversarial in tone while in multi-actor systems it tends to be contractual in tenor and cooperative in tone. Different kinds of discursive problems with regard to the generation of ideas and their legitimization follow from these different styles of interaction, and therefore different kinds of discursive solutions.

2.1 The Actors in Discursive Institutional Interactions

The actors in discursive institutional interactions are not exactly the same as those identified in strategic institutional interactions, since these are defined not so much by their roles as member of government, union, corporation, and so forth as by their status as interlocutors in the exchange of ideas, whether as carriers or receivers of ideas, at some stage of the discursive process. In the coordinative stage of discourse, for example, the principal interlocutors are the policy actors who construct a proposed policy program often using policy ideas developed by discursive policy communities and conveyed by policy entrepreneurs. In the communicative stage of discourse, the key interlocutors are the political actors who present the program constructed by policy actors in the context of the coordinative discourse to the informed as well as general publics for discussion, deliberation and, ideally, modification of the policy program, which then takes it through a feedback loop back into the coordinative realm (see Figure 1).

Although government officials and other key policy actors tend to be central to the construction of a discourse, they need not be the originators of the ideas informing the discourse, which may instead be the product of policy experts, scientists, university professors, think tanks, research institutes, the press, interest group leaders, electoral candidates, and even social movements. These "generators of ideas" may be loosely connected individuals who, as part of networks of knowledge-based experts, are united on the basis of their shared ideas in "epistemic communities" (Haas/Adler 1992), the emblematic case being European Monetary Union (McNamara 1998; Verdun 1999; Marcussen 1998). They may instead be more closely connected individuals in "discourse coalitions" who share not only a common set of ideas but also access to policy making (Singer 1990; Lehmbruch 1999; Wittrock/Wagner/Wollmann 1991). Thus, whereas in the EU as a whole, we can talk of the epistemic community regarding EMU, in any one country we do better

Figure 1 The Flow of Ideas and Discourse among Actors in the Policy Process



Solid arrows show direction of ideas and discourse, dotted arrows show feedback, overlap shows where some actors may operate in both spheres.

to talk of the discourse coalition that helped gain acceptance for it. Where there are many such discourse coalitions at any one time vying for attention and power within a given policy sector, moreover, the better defining label would be "advocacy coalitions" (Sabatier/Jenkins-Smith 1993). But whatever the make-up of the discursive community, there is likely to be a "policy mediator" (Muller 1995; Jobert 1992) or "institutional entrepreneur" (Fligstein/Mara-Drita 1996) who conveys its ideas to the policy actors key to the process of policy construction. In 1983 in France, Jacques Delors could be seen as the policy mediator for the great U-turn in economic policy, and subsequently institutional entrepreneur at the EU level for the Single Market and then for EMU (Ross 1995; Fligstein/Mara-Drita 1996).

There need not always be a policy entrepreneur, however, since a new frame or paradigm can also more simply emerge from the coordinative discourse among major policy actors who, when confronted with crisis and/or made aware of it by new discursive communities or coalitions, bring to the table policy ideas promoted by those very communities or coalitions (of which they may be members). These policy actors may be a restricted group of government and party leaders with (or without) upper-level civil servants, or they may make up a wider group also encompassing the leaders of interest groups, employers' associations, unions, civic groups, and the like, depending upon the institutional setting. But however narrow or wide the group, this is where the agreement on the policy program is largely worked out, even if the ideas behind the policy program have been developed in discursive policy communities and conveyed by policy entrepreneurs. Moreover, it is important to note here that the parties to the agreement need not share the same set of values, goals, or objectives, despite the fact that the ideas taken up by them may have been promoted by discursive communities, coalitions, and policy entrepreneurs that do share a common purpose. Instead, the policy actors in the coordinative discourse may be united by agreement on certain policy objectives, the use of certain policy instruments, on particular institutional arrangements, or on acceptable trade-offs (see Jobert 2001), despite differences in interests, core values, or substantive policy concerns.

Whatever the differences, however, once a new policy program is agreed, the ideas and values embodied in it are likely to become the framework for the future coordinative discourse among policy actors as well as the basis for the communicative discourse that serves to legitimate the program to the public. In the communicative discourse, political actors – consisting of politicians, political advisors, ministry officials, government representatives, and others in the political process – take over from the policy actors (many of whom may themselves be political actors) to convey the outlines of the policy program to the public in order to provide it with a sense of orientation with regard to the country's present and future and with a sense of legitimacy with regard to government policy. The public itself consists of both the general public of citizens, voters, readers of newspapers, and the like and of the informed public of "organized private persons" (Habermas 1989) or "policy forums" (Rein/Schön 1991) made up of opinion leaders, the media, opposition parties, business and labor leaders, policy experts, heads of major interest groups, party activists, members of (public) interest organizations, civic action groups, social movements, churches, and so forth

(who may also overlap with the discursive communities as generators of ideas). The communicative discourse addressed to the public is likely in a first instance to involve government declarations to the public. But this is not necessarily a one-way street, since open discussion and deliberation generally quickly follows, depending upon the responses of the informed public and the saliency of the issue to the general public.

The success of the discourse at both coordinative and communicative stages, moreover, depends on a variety of factors which can only be briefly mentioned here. These involve – leaving aside such imponderables as speakers' persuasive powers based on rhetorical eloquence or psychological "interactivity" – not only the quality of the ideas in the discourse but also the quantity of participation. On quality, this means that the discourse does best if it contains cognitive arguments that demonstrate the policy program's relevance, applicability, and coherence; and normative arguments that resonate with long-standing or newly-emerging values, and complement rather than contradict the cognitive arguments. On quantity, ideally, this means the more participants the better – in Habermas' sense of deliberative democracy (1989). But in practice, sometimes less is better, because the extensive public airing of certain issues can lead to less progressive results, as in immigration policy (Guiraudon 1997).[4]

2.2 Discursive Modes of Interaction in Different Institutional Settings

Institutional settings frame not only actors' strategic modes of interaction but also their discursive modes of interaction. As such, they affect not only the emphasis placed on policy coordination or communication in single-actor and multi-actor systems but also the tone of the discourse and its tenor. The differing discursive styles attached to the discursive modes of interaction in turn lead to different potential discursive problems and solutions. This is as much the case for purely national single or multi-actor systems as it is for the supranational multi-actor system represented by the EU.[5]

---

4 For more on the issues of quality and quantity, see: Schmidt (2000a, 2002b: Chapter 5).

5 Note that by speaking of national single or multi-actor systems, I do not mean to imply that countries are entirely one or the other. For example, even though one can show that Britain, France, and New Zealand (until 1996) fit the single-actor pattern overall, there are any number of sectors which are more multi-actor than single-actor. And similarly, coun-

2.2.1 Discursive Interactions in National Single-Actor Systems

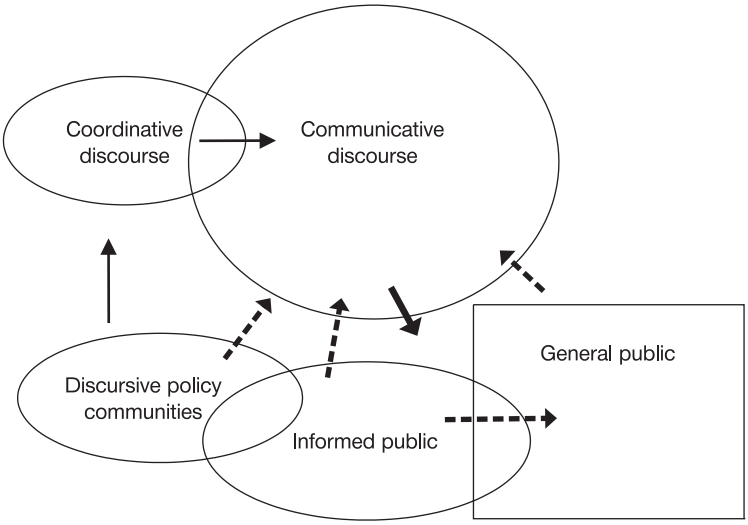
In single-actor systems characterized by hierarchical direction, where a restricted elite generally constructs the policies that governments have the capacity to impose, the coordinative discourse among policy actors tends to be comparatively thin while the communicative discourse tends to be elaborate, as political actors legitimate their policies to the public in order to gain their acquiescence, win future elections, and avoid protest (see Figure 2). Here, although the ideas may originate in discursive policy communities, the policy mediator is most often a government-related actor who coordinates the construction of the policy program, consulting and interacting with relatively few other actors (see Schmidt 2002b). Where societal actors are involved in policy construction, the coordinative discourse tends to limit itself to formal consultation, with the government more in the business of informing with an eye to testing the waters rather than deliberating – as typified in the French planning process of the l950s and l960s (see Schmidt 1996).

The discursive interaction as a result is authoritative in tone. As such, it is similar to that found in judicial decision-making, which is equally authoritative in its hierarchical and unilateral manner, and where legitimacy is based on providing explanations which give "good reasons" based on the shared cognitive and normative criteria of the polity as a whole. The authoritative tone of the discourse is especially in evidence at the communicative stage of discourse, as governments seek to convince the public of the necessity and appropriateness of decisions without expecting to have to accommodate alternative views. In this context, the more the government is able to speak as one, in a single voice, the more authoritative the discourse is likely to sound. Thus, single-actor systems such as the British, with single party government by Prime Ministers able to impose party discipline – in particular Thatcher and Blair – are better able to project their authority than ones in which the government's voice may be split between members of the government coalition or even between President and Prime Minister, as in France at times of cohabitation – whether between Mitterrand and Chirac from 1986–1988, or Chirac and Jospin beginning in 1997.

---

tries that can generally be termed multi-actor often have areas which follow single-actor patterns, in particular in unitary states such as the Netherlands and Sweden, where the state has power to act.

Figure 2 The Flow of Ideas and Discourse in Single-Actor Systems



Solid arrows show direction of ideas and discourse, dotted arrows show feedback, overlap shows where some actors may operate in both spheres.

But however many or few the voices in the communicative discourse, the tenor of the discourse in single-actor systems is likely to be adversarial. Because there is typically little significant consultation or deliberation with the most affected interests at the coordinative stage of the discourse, at the communicative stage the only courses of action left open to those interests, as members of the informed public, or to the public more generally where they are unwilling to acquiesce to a policy, is protest. Protest may come in the form of public debate – by way of polemics from the press, interest group leaders, experts, and/or the opposition; confrontation – by way of individual or group shows of resistance, demonstrations in the streets, and strikes; or electoral sanctions. Depending upon the intensity of the public reaction, the government may decide to persist with the discourse and the policy unchanged in the face of confrontation; to withdraw it without any further public discussion in order to put an end to confrontation and/or to avoid potential electoral defeat; or to modify the policy without changing the discourse in order to accommodate the concerns of the most affected interests.

In any of these responses to protest, democratic legitimacy is at risk. In the first instance, where the government maintains its discourse and policy without modification despite significant protest, the policy program remains but its legitimacy is in doubt. This was certainly the case in the early Thatcher years, before the discourse took hold. In the second instance, where the government abandons the policy leaving the problems it was to address unresolved and silence about what is to be done in the future, its legitimacy is again in question while public disaffection grows. In France, this was the case of Prime Minister Juppé's public sector welfare reforms of 1995, where government's initial persistence with reform in the face of protest followed by its ultimate withdrawal of much of its initiative (even as it persisted with some) in silence resulted in significant public disaffection, and contributed to the government's subsequent electoral defeat (Levy 2000). Finally, where the government modifies the program on a piecemeal basis but continues to talk as if no change has occurred, the government's legitimacy along with that of the policy program is also in doubt. In France, again, the traditional "statist" policymaking pattern in the industrial policy arena, in which the government announced "heroic" policies formulated with minimal consultation but as often as not accommodated the most concerned interests in the implementation – thereby honoring the policy mainly in the breach – also raised problems of government legitimacy while often failing to solve the problems which the policy was to address (Schmidt 1996).[6]

There are discursive solutions to these problems of democratic legitimacy in single-actor systems, however. These entail increasing the legitimacy of the authoritative voice in order to reduce the likelihood of an adversarial response by strengthening the quality of ideas presented as well as the quantity and quality of participation at both the coordinative and communicative stages of discourse.

In terms of discursive ideas, for example, the authoritativeness of the discourse is enhanced by improving the quality of the cognitive and normative arguments. In single-actor France, for example, Juppé's successor, Prime Minister Lionel Jospin, reformed more with greater legitimacy and less confrontation mainly because his discourse addressed how his policy program

6 Jean-Claude Thoenig (1985) makes the argument that this pattern of individualized exceptions to the rules left state administrators, and not just the public, seeing such action as illegitimate, which therefore made it impossible for them to build from those individual solutions to craft better rules.

reconciled the cognitive and the normative, by meeting not only the requirements of efficiency but also of equity, by respecting values of social solidarity while at the same time reducing the costs of the welfare state. In the Netherlands, similarly, the left-liberal coalition government that followed the massive defeat of the conservative-left coalition in 1994 also built a new discourse that emphasized the balance between efficiency and equity, with great success judging from the 1998 elections. Authoritativeness is also increased where the policy program is legitimated by a prior electoral discourse, with the election campaign the ground for debate and deliberation on the merits of rival policy programs – something which happened in Britain in the Thatcher's UK but not in New Zealand with either the Labor or National Party (Schmidt 2002a).

In terms of discursive interactions, moreover, democratic legitimacy and discurvise authority grow where the number of actors brought into the coordinative discourse for consultation is increased and the deliberative content of that consultation improved. Thus, government officials enhance legitimacy and discursive authority when, before announcing a decision, rather than engaging in a formal, relatively closed process of information-imparting, they consult more widely in a more open process of real deliberation, where objections are heard and, if possible, incorporated – often the case in Sweden in the social policy arena on those issues where the state has sole responsibility. Legitimacy and authority are also promoted where governments delegate policy construction to committees of sages charged to produce a policy recommendation on the basis of widespread consultation – the solution of Jospin since 1997 for a number of controversial policies as well as the route chosen by the Netherlands in those areas where the state has sole responsibility (e.g., the draft) – or where they devolve responsibility for discursive interactions to societal interests – as in France in the case of the 35-hour work week, which created a coordinative discourse between social partners in the shadow of the state. Deregulation is probably the most far-reaching of such remedies, since it shifts the locus of the coordinative discourse from government to independent regulatory agencies which, although equally authoritative in tone, gain in legitimacy because they are required by law to hear all sides and make decisions in a transparent manner – without the arbitrariness that comes when civil servants use their administrative discretion to make exceptions to the rules, as in France or in Italy.

The deliberative aspects of the communicative discourse can also be strengthened where societal actors are not simply listened to, but heard. In France, for example, business has gained a clearer communicative voice in

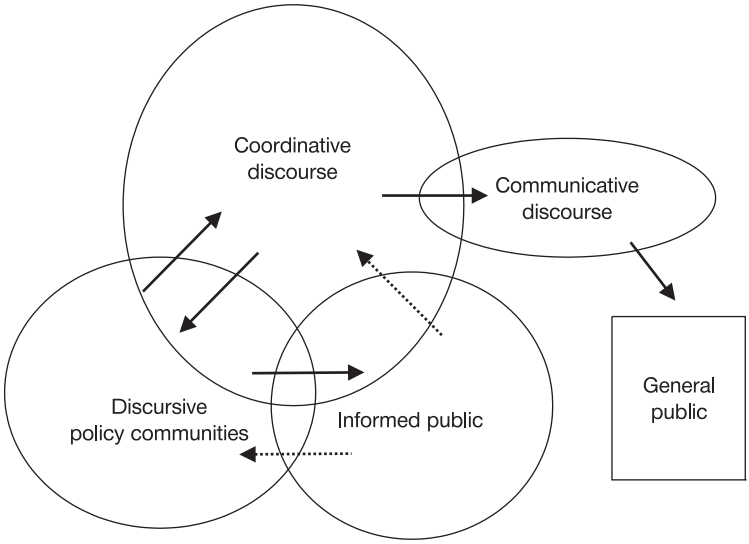
its adversarial stance against the government's welfare and employment measures – replacing the opposition – and forcing the government to take account of its concerns. The problem here, however, is that the very authoritativeness of the government discourse, together with the adversarial nature of the response, makes modifying the policy program difficult. This is why incorporating societal concerns more fully at the coordinative stage of the discourse, as is generally the pattern in multi-actor systems, is often a better remedy. But here, other problems result.

2.2.2 Discursive Interactions in National Multi-Actor Systems

In multi-actor systems characterized by joint decision-making, where a much wider range of policy actors is responsible for negotiating policies, the coordinative discourse is more elaborate, given the need for policy actors to reach agreement among themselves if there is to be any policy at all in a situation where governments have little capacity to impose reform. The communicative discourse by comparison tends to be comparatively thin, since the government tends to do little more than inform the general public of decisions legitimated already in the coordinative realm, as key policy actors inform their constituencies of the outcome of the deliberations and legitimate their positions in terms of those constituencies' own particular cognitive and normative criteria (see Figure 3). Here, there is often greater overlap between members of discursive policy communities and the key actors in the coordinative discourse, while the policy entrepreneur may be connected to any one of the numbers of policy actors involved in policy construction, whether state or societal (see Schmidt 2002b). The large numbers of policy actors involved in the process, together with the absence of any one player able to exercise hierarchical direction or engage in unilateral action, ensures that the coordinative discourse tends to involve deliberation among equals, rather than simply the imparting of information.

As a result, the discursive interactions tend to be contractual in tone, as the key policy actors seek to accommodate one another in order to build a common point of view and a mutually agreed-upon policy program. The discursive process here is most akin to what occurs in contract negotiations (which tend to be non-hierarchical and bi- or multi-lateral), because legitimacy depends upon policy elites convincing their separate constituencies that the agreement is better than what would have happened if the negotiations had failed and there were no contract. No single, strong authoritative voice is likely to emerge out of this context. Instead, there are the many

Figure 3 The Flow of Ideas and Discourse in Multi-Actor Systems



Solid arrows show direction of ideas and discourse, dotted arrows show feedback, overlap shows where some actors may operate in both spheres.

contractual "sub-discourses" of policy elites informing their own constituencies of the results of the negotiations while leaving to political actors (generally the government) the task of communicating the results in vaguer terms to the general public.

The thinness of the communicative discourse is a function of government reluctance to do much more than announce the compromises reached in the context of the coordinative discourse. The government generally offers little detailed cognitive or normative arguments in favor of the agreed policy for fear that the compromises reached in private will not withstand public scrutiny because they violate the ideas and/or values contained in the different groups' coordinative sub-discourses. In consequence, the communicative discourse in multi-actor systems is unlikely to provide the public with significant orienting or legitimating information beyond what it may have obtained as members of constituent groups (and thus as an informed public). The very structure of the discursive process, thus, may seem to violate

Habermas' (1989) democratic ideals based on public deliberation and "communicative action," given that public deliberation may be uninformed and have little effect upon decisions already made on the basis of private deliberations behind closed doors. (That Habermas developed his political philosophy in multi-actor Germany should come as no surprise.)

There are ways in which multi-actor systems can balance out some of the "democratic deficit" related to the thinness of the communicative discourse, however, mainly by ensuring the inclusiveness and transparency of the coordinative discourse. Where the coordinative discourse covers most relevant groups in society, the communication between policy elites and their constituencies may substitute for a communicative discourse by government directed toward the public. Problems occur mainly where the coordinative discourse marginalizes certain groups (typically immigrants, the unemployed, and women), or where policy elites do not communicate sufficiently with their own constituent members, in which case they may lose their members' trust and allegiance, thereby undermining the legitimacy of the agreements and jeopardizing their continuation. This was the case of the Italian unions in the l980s, but it was remedied in the l990s (see Baccaro 2000; Ferrera/Gualmini 2000; Schmidt 2000b). Finally, where the coordinative discourse is transparent because it is made public through news reports and open to modification in response to public criticism, the public nature of the deliberation among policy elites may substitute for a fully communicative discourse directed toward the public. Problems occur mostly where the coordinative discourse is entirely confidential, as in Austria, where the doors don't leak; less so where it spills out into the public sphere, as in Germany, where the doors always do leak; and least where it is quasi-public, as in the Netherlands, where the internal debates are regularly exposed in the media and open to modification in response to public comment. Where the coordinative discourse is entirely closed, the public is left without much orienting or legitimating information about the policy program, making it more vulnerable to the communicative discourse of extremists, such as that of Haider in Austria beginning in the late l990s (see Schmidt 2000b).

But however open or closed to the public the coordinative discourse, its tenor is generally cooperative.[7] The discursive interaction leading up to

7 However, as Scharpf (1997, 2001a) points out, there are multi-actor systems which are negotiating systems rather than the joint-decision systems I focus on here. In these cases, the tenor of the coordinative discourse can easily be one of conflict, as is often the case in the U.S. policymaking process.

agreement, however, may be entirely cooperative and "solidaristic," as has been typical in Austria (Heinisch l999) or, rather, may involve more "antagonistic cooperation" with verbal conflict and public posturing preliminary to arriving at a compromise consensus behind closed doors, as has been more typical of Germany (Scharpf l991: 117; Lehmbruch l978). Only in election periods may the coordinative discourse lose its contractual tone and cooperative tenor. This is because the communicative discourse generally comes to the fore, working at cross-purposes with the coordinative discourse, since the adversarial public pronouncements of political actors in the heat of the election campaign are likely to hinder cooperation in the coordinative discussions behind closed doors among government coalition partners, with the opposition, and with societal interests closely allied with one or another of the battling political parties – as was the case in Germany in the year running up to the September l998 federal elections for the Bundestag.

At critical moments, however, when the coordinative discourse breaks down, political actors can use the communicative discourse in a more positive manner, by providing a new frame within which policy actors can reconstruct the coordinative discourse while persuading the public and the most affected interests of a better course of action. For example, the Italian government's communicative discourse with regard to pension reform in 1995 helped reframe the coordinative discourse among social partners (Baccaro 2000). But the German Social-Democratic government's communicative discourse in the late 1990s shows how hard it is to come up with such a new frame, for all the trying through borrowings from the British third-way and the French socialist discourses (Schmidt 2000b).

Whatever the problems of single and multi-actor systems with regard to the discourse, these are only compounded when the EU level of discursive interaction is also involved, especially given the differential impact of the EU on national single actor vs. multi-actor systems.

2.2.3 Discursive Interactions in the EU's Multi-Actor Supranational Governance System

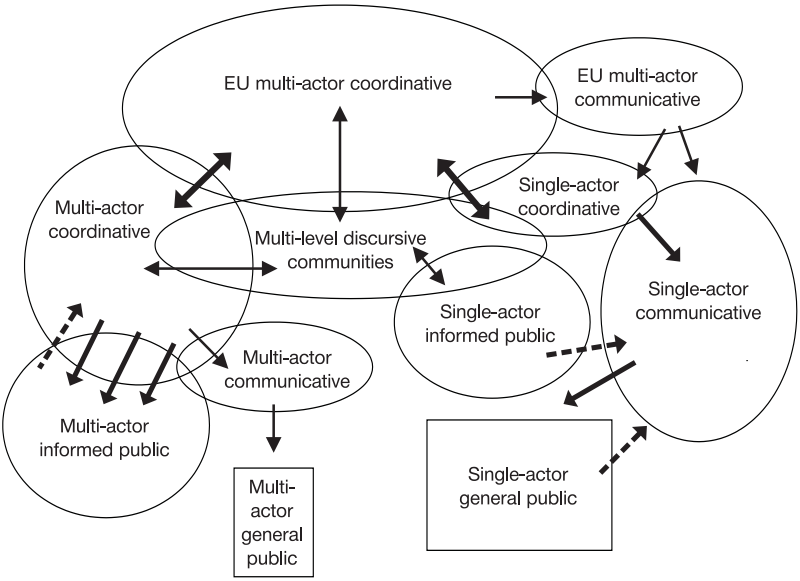
The European Union can best be seen as a supranational, multi-actor system that shares many characteristics – but certainly not all – with national multi-actor systems in terms of its discursive institutional interactions. The complex joint decision-making system made up of Commission-organized discussions among experts, interest groups, governmental representatives, lobbyists, and the like (comitology), together with deliberations in the Council

of Ministers and debates in the European Parliament, comes closest to national multi-actor systems in the wide range of policy actors who negotiate the construction of policy programs through an elaborate coordinative discourse which tends to be contractual in tone and cooperative in tenor.[8] The process by which ideas inform the coordinative discourse, moreover, is as open as in multi-actor systems to epistemic communities (Mazey/Richardson l996; Kohler-Koch 1997: 99–101), advocacy coalitions (Sabatier l998), and policy entrepreneurs, not just for the Single Market and EMU, as noted earlier, but for a wide range of other issues as well, including agriculture (Fouilleux 2001).

The European Union's coordinative discourse, however, is complicated by the fact that it is multi-level (see Kohler-Koch 1996; Marks et al. 1996) as well as multi-actor, with many of its policy actors also engaged in national coordinative discourses and many of its ideas those of experts who also operate in national discursive policy communities. The picture is even more complex than this, however, since the pattern of multi-level discursive interaction departs more from traditional single-actor patterns than from multi-actor ones (see Figure 4). For while national multi-actor systems tend to experience little more than the addition of another level of coordinative discourse (compare Figure 4 with Figure 3), national single-actor systems experience greater disruption. This is because in single-actor systems, members of discursive policy communities and even of the informed public may become players in the EU level coordinative discourse even though they may continue to be excluded from the coordinative discourse at the national level (contrast Figure 4 with Figure 2), while the government has to communicate EU decisions to the public, risking an adversarial reaction, rather than working out the implementation in cooperation with the most affected interests, as in multi-actor systems. In France, for example, the impact can be seen in the wide range of policy sectors where business has become a partner of government at the EU level even though at the national level government still maintains its traditional distance (Schmidt l996, l999c). And it also can be seen in its difficulties in working out the details of implementing EU level decisions in public services sectors such as electricity by contrast with Germany (Eising/Jabko 2002; Schmidt 2001b).

8 There is no room here to go into the subtleties of the three modes of decision-making Scharpf identifies as typical of the EU: joint decision-making, intergovernmental agreements, and supranational centralization (see Scharpf 2002). The discussion here best fits the joint decision-making process.

Figure 4 The Flow of Ideas and Discourse in EU Supranational Multi-Actor System



Solid arrows show direction of ideas and discourse, dotted arrows show feedback, overlap shows where some actors may operate in both spheres.

But while the EU multi-actor, multi-level discourse is highly elaborate and complicated, given the two levels (or even three levels in the case of regional policy) of discursive interaction, the EU level communicative discourse is very thin – even thinner than that of national multi-actor systems. This stems in part from the fact that, much as in national multi-actor systems, the EU Commission is unlikely to do much more than announce the agreements that emerge from the Council of Ministers for fear of unraveling the compromises made in private by the key national political actors functioning in their supranational policy capacity. But the thinness of the EU level communicative discourse is also related to the fact that the EU has no single authoritative voice which can speak for the whole at the EU level,[9] while national leaders are the primary interlocutors for the EU to the coun-

9 Whether this is a function of personality or institution is another question.

try. As such, at the same time that national leaders mostly speak positively about European integration in their very different communicative discourses on the EU, they also may use the EU to push through policies which they would not otherwise have been able. This has been especially the case with regard to the budgetary discipline related to monetary integration for a number of countries, in particular Italy, which used the EU in the discourse as the "vincolo esterno," or compelling external constraint, to overcome resistance to reform (Featherstone 2001). But the use of the EU in the discourse has also served to overcome resistance in a number of public service sectors – in France with regard to telecommunications (Thatcher 2000), Germany for electricity (Eising/Jabko 2002), and Britain and Germany for rail transport (Héritier et al. 2001).

But although in many cases reform has been facilitated by this blame-shifting approach, it can backfire if the public begins to perceive the EU as bringing unwelcome change – as has already been the case in Denmark in the 2001 referendum on the euro or Ireland with regard to the referendum on the Treaty of Nice. Moreover, where political leaders do not clearly communicate to the public the changes in decision-making authority and responsibility related to the EU, either because they pass over them in silence (as in France) or highlight only their negative effects (in Britain especially under Thatcher and Major), they again risk democratic legitimacy – in France by appearing to be responsible for decisions over which they no longer have control, in Britain by making any changes related to further European integration appear illegitimate and any government that therefore moves toward greater integration responsible for undermining British democracy (Schmidt 2002c).

3 Conclusion

Discourse, in short, is the missing factor in actor-centered institutionalism, with discursive institutional interactions often able to explain policy change in cases where strategic institutional interactions cannot. At the national level, ideas and discourse are often the key to explaining why change occurred at a given time in a given country and not at another time or in another country when all other factors remained constant. At the EU level, it also helps lend insight into how significant institutional constraints to change were overcome. For EU multi-level decision-making in particular,

moreover, it may even offer a way forward in the study of the new modes of governance that Scharpf suggests are the only remedy to cases of "legitimate national diversity." For by considering the range of potential discursive institutional interactions between the EU and member-states in the context of framework directives and the open method of coordination, we could already point to the potential ideational and interactive problems of countries operating individually, according to whether they are single-actor or multi-actor systems. What is more, we can speculate as to how these would be magnified if clusters of such countries sought to resolve common problems, given differing ideas about similar policy legacies and different discursive interactions with regard to emphasis in the discourse, whether on the coordinative or communicative, to tone, whether authoritative or contractual, and to tenor, whether cooperative or adversarial tenor. But this, of course, would need to be the object of a separate study.

References

Baccaro, Lucio, 2000: *Negotiating Pension Reform with the Unions: The Italian Experience in European Perspective*. Conference paper. 12th International Conference of Europeanists, Chicago, IL, March 2000.

Börzel Tanja / Thomas Risse 2000: When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. In: *European Integration Online Papers (EIOP)* 4, 15.

Colman, Andrew, 1982: *Game Theory and Experimental Games. The Study of Strategic Interaction*: Oxford: Pergamon.

Cowles, Maria Green / James Caporaso / Thomas Risse, 2001: *Europeanization and Domestic Change.* Ithaca: Cornell University Press.

ECE Communication, 2000: *Services of General Interest in Europe*: Brussels: European Union Commission.

Eising, Rainer / Nicolas Jabko, 2002: Moving Targets: Institutional Embeddedness and Domestic Politics in the Liberalization of EU Electricity Markets. In: *Comparative Political Studies*, forthcoming.

Esping-Andersen, Gosta, 1999: *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Ferrera, Maurizio / Elisabetta Gualmini, 2000: Italy: Rescue from Without? In Fritz W. Scharpf / Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 351–398.

Fligstein, Neil / Iona Mara-Drita, 1996: How to Make a Market: Reflections on the Attempt to Create a Single Market in the European Union. In: *American Journal of Sociology* 102, 1–32.

Fouilleux, Eve, 2001: *The European Commission: A Constrained Political Entrepreneur*. Conference paper. Conference "Ideas, Discourse and European Integration", European Union Centre, Harvard University, 11–12 May 2001.

Guiraudon, Viriginie, 1997: *Policy Change Behind Gilded Doors: Explaining the Evolution of Aliens' Rights in Contemporary Western Europe 1974–1994*. Dissertation thesis. Cambridge, MA: Harvard University, Department of Government.

Haas, Peter / Emmanuel Adler, 1992: Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Program. In: *International Organization* 46, 367–390.

Habermas, Jürgen, 1989: *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, MA: MIT Press.

Hall, Peter / Rosemary Taylor, 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies* 44, 936–957.

Heinisch, Reinhard, 1999: *Coping with the Single Market: Corporatist Response Strategies in Germany and Austria*. Conference paper. Sixth biennial conference of the European Community Studies Association, Pittsburgh, PA, 2–5 June 1999.

Hemerijck, Anton / Jelle Visser / Brigitte Unger, 2000: How Small Countries Negotiate Change: Austria, the Netherlands, and Belgium. In: Fritz W. Scharpf / Vivien Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 175–263.

Héritier, Adrienne, 2001: Market Integration and Social Cohesion: The Politics of Public Services in European Regulation. In: *Journal of European Public Policy* 8, 825–852.

Héritier, Adrienne et al., 2001: *Differential Europe: European Union Impact on National Policy-Making.* Boulder, CO: Rowman & Littlefield.

Howorth, Jolyon, 2000: *European Integration and Defence: The Ultimate Challenge?* Chaillot Paper 43. Paris: Institute for Security Studies, Western European Union.

Jobert, Bruno, 1992: Représentations Sociales, Controverses et Débats dans la Conduite des Politiques Publiques. In: *Revue Française de Science Politique* 42, 219–234.

——, 2001: *Europe and the Reshaping of National Forums: The French Case*. Conference paper. Conference "Ideas, Discourse and European Integration", European Union Center, Harvard University, 11–12 May 2001.

Kohler-Koch, Beate, 1996: Catching up with Change: The Transformation of Governance in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 3, 359–380.

——, 1997: Organized Interests in European Integration: The Evolution of a New Type of Governance? In: Alasdair Young / Helen Wallace (eds.), *Participation and Policymaking in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Kurzer, Paulette, 2001: *Markets and Moral Regulation: Cultural Change in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lehmbruch, Gerhard, 1978: Party and Federation in Germany: A Developmental Dilemma. In: *Government and Opposition* 13, 151–177.

——, 1999: *The Rise and Change of Discourses on "Embedded Capitalism" in Germany and Japan and their Institutional Setting.* Conference paper. Workshop Project on Germany and Japan organized by Wolfgang Streeck and Ronald Dore, Max Planck Institute, Cologne, 24–26 June 1999.

Levy, Jonah D., 2000: France: Directing Adjustment? In: Fritz W. Scharpf / Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work In the Open Economy,* Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges.* Oxford: Oxford University Press, 308–350.

Marcussen, Martin, 1998: *Central Bankers, the Ideational Life-Cycle and the Social Construction of EMU*. Working Paper RSC 98/33. Florence: European University Institute, Robert Schuman Center.

Marks, Gary / Liesbet Hooghe / Kermit Blank, 1996: European Integration since the 1980s: State-Centric versus Multi-Level Governance. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 343–378.

Mayntz, Renate / Fritz W. Scharpf (eds.), 1995: *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung.* Frankfurt a.M.: Campus.

Mazey, Sonia / Jeremy Richardson, 1996: EU Policy-making: A Garbage Can or an Anticipatory and Consensual Policy Style? In: Yves Mény / Pierre Muller / Jean-Louis Quermonne (eds.), *Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*. London: Routledge, 153–181.

McNamara, Kathleen, 1998: *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Muller, Pierre, 1995: Les Politiques Publiques comme Construction d'un Rapport au Monde. In: Alain Faure / Gielles Pollet / Philippe Warin (eds.), *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques: Débats autour de la notion de Référentiel*. Paris: L'Harmattan.

Rein, Martin / Donald A. Schön, 1991: Frame-Reflective Policy Discourse. In: Peter Wagner et al. (eds.), *Social Sciences, Modern States, National Experiences, and Theoretical Crossroads*. Cambridge: Cambridge University Press, 262–289.

Rhodes, Martin, 2000: Restructuring the British Welfare State: Between Domestic Constraints and Global Imperatives. In: Fritz W. Scharpf / Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy,* Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 19–68.

Ross, George, 1995: *Jacques Delors and European Integration*. Oxford: Oxford University Press.

Sabatier, Paul A. 1998: The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. In: *Journal of European Public Policy* 5, 98–130.

Sabatier, Paul A. / Hank C. Jenkins-Smith (eds.), 1993: *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview.

Scharpf, Fritz W., 1991: *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.

——, 1996: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: Gary Marks et al. (eds.), *Governance in the European Union*. London: Sage.

——, 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.

——, 1999: *Governing in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

——, 2000a: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities. In: Fritz W. Scharpf / Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy,* Vol. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 21–124.

——, 2000b: Institutions in Comparative Policy Research. In: *Comparative Political Studies* 33, 762–790.

——, 2002: *Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration*. Cahiers européens de Science Po 1, 2002. Paris: Centre Européen de Sciences Po.

Schmidt, Vivien A., 1996: *From State to Market? The Transformation of French Business and Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

——, 1999a: National Patterns of Governance under Siege: The Impact of European Integration. In: Beate Kohler-Koch / Rainer Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.

——, 1999b: European "Federalism" and its Encroachments on National Institutions. In: *Publius* 29, 19–44.

——, 2000a: Democracy and Discourse in an Integrating Europe and a Globalizing World. In: *European Law Journal* 6, 277–300.

——, 2000b: Values and Discourse in the Politics of Welfare State Adjustment. In: Fritz W. Scharpf / Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 229–309.

——, 2001a: The Politics of Adjustment in France and Britain: When Does Discourse Matter? In: *Journal of European Public Policy* 8, 247–264.

——, 2001b: Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment. In: *European Integration online Papers* (Eiop) 5(6). <http: / / eiop.or.at / eiop / texte / 2001–006a.htm>

——, 2002a: Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment? In: *Comparative Political Studies* 35(2), 168–193.

——, 2002b: *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, forthcoming.

——, 2002c: The Effects of European Integration on National Forms of Governance: Reconstructing Practices and Reconceptualizing Democracy. In: Jürgen Gröte / Bernard Gbikpi (eds.), *Participatory Governance: Theoretical, Political, and Societal Implications*. Opladen: Leske + Budrich, forthcoming.

Schwartz, Herman, 2000: Internationalization and Two Liberal Welfare States: Australia and New Zealand. In: Fritz W. Scharpf / Vivien A. Schmidt (eds.),

Welfare and Work in the Open Economy, Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 69–130.

Singer, Otto, 1990: Policy Communities and Discourse Coalitions: The Role of Policy Analysis in Economic Policy-Making. In: *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 11, 428–458.

Thatcher, Mark, 1999: *Politics of Telecommunications*. Oxford: Oxford University Press.

Thoenig, Jean-Claude, 1985: *L'Administration en Miettes*. Paris: Fayard.

Tsebelis, George, 1995: Decision-making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism. In: *British Journal of Political Science* 25, 289–326.

Verdun, Amy, 1999. The Role of the Delors Committee in the Creation of EMU: An Epistemic Community? In: *Journal of European Public Policy* 6, 308–328.

Visser, Jelle / Anton Hemerijck, 1997: "*A Dutch Miracle*"*: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wittrock, Björn / Peter Wagner / Hellmut Wollmann, 1991: Social Science and the Modern State: Knowledge, Institutions, and Societal Transformations. In: Peter Wagner / Carol Hirschon Weiss / Hellmut Wollmann (eds.), *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge: Cambridge University Press, 28–85.

Fritz W. Scharpf · Wissenschaftliche Publikationen 1966–2001

1966

Judical Review and the Political Question: A Functional Analysis. In: *Yale Law Journal* 75, 517–597.

1968

Pläne für ein Verwaltungsstudium an der Universität Konstanz. In: *Konstanzer Blätter für Hochschulfragen* VI (3).

1969

Die planende Verwaltung in der Demokratie. In: *Recht und Politik* 5, 20–23.

Reformen in der Demokratie: Eine Machtfrage. In: *Die neue Gesellschaft* 16.

Gesamtbericht: Stellung und Führungsinstrumentarium der Regierungschefs in den Bundesländern. In: Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Inneren (Hrsg.), *Bonn: Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung*, Bd. 1. Bonn: BMI.

1970

Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Konstanzer Universitätsreden 25. Konstanz: Universitätsverlag.

Die politischen Kosten des Rechtsstaats: Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen. Tübingen: Mohr.

Grenzen der richterlichen Verantwortung: Die Political-question-Doktrin in der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme-Court. Karlsruhe: Müller.

Policy Sciences Teaching in Context: A Note on Germany. In: *Policy Sciences* 1, 459–468.

Über die Beratung des amerikanischen Präsidenten: Bemerkungen zu einem Sammelband. In: *Die öffentliche Verwaltung* 3, 360–366.

1971

Das Konstanzer Verwaltungsstudium nach drei Jahren: Entwicklung, Erfahrungen und Probleme. In: *Die öffentliche Verwaltung* 24, 771–773.

Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*. Bern: Paul Haupt Verlag, 7–25.

Planung als politischer Prozeß. In: *Die öffentliche Verwaltung* 4, 1–30.

1972

Politische Probleme eines Planungsverbundes zwischen Bund und Ländern. In: *Recht und Politik* 8, 102–106.

Reformpolitik im Spätkapitalismus. In: *Die Neue Gesellschaft* 19, 471.

Komplexität als Schranke der politischen Planung. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4, 168–192.

Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes (Hrsg. mit Renate Mayntz). München: Piper.

Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Probleme der Programmentwicklung in der Ministerialorganisation auf Bundesebene (mit Renate Mayntz). In: Frido Wagener (Hrsg.), *Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder*. Berlin: Duncker & Humblot, 37–44.

Über das Zustandekommen politischer Entscheidungen. In: *Hessische Hochschulwochen für staatswissenschaftliche Fortbildung*. Bad Homburg vor der Höhe: Max Gehlen, 24–37.

1974

Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel 28. Göttingen: Otto Schwarz.

Alternativen des deutschen Föderalismus. In: *Die Neue Gesellschaft* 21, 237–244.

Strukturelle Ineffizienz in der Politikverflechtung zwischen Land und Kommunen – Umweltschutzpolitik im Bodenseeraum (mit Lutz Mehwald et al.). In: *Bauwelt* 65, 47–48.

Probleme der politischen Aufgabenplanung. In: Ulrich Becker/Werner Thieme (Hrsg.), *Handbuch der Verwaltung*. Köln: Carl Heymanns.

Krisenpolitik. In: Peter von Oertzen et al. (Hrsg.), *Thema: Wirtschaftspolitik*. Bonn-Bad Godesberg: Verlag Neue Gesellschaft, 11–28.

1975

Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik (mit Volker Hauff). Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt.

Policy-Making in the German Federal Bureaucracy (mit Renate Mayntz). Amsterdam: Elsevier.

Problemverstaatlichung und Politikverflechtung: Das selbstblockierende System. In: *Überforderte Demokratie? Offene Welt* 103, 50–62.

1976

Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik (mit Bernd Reissert und Fritz Schnabel). Kronberg im Taunus: Scriptor.

Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Perspektiven. In: Industriegewerkschaft Metall (Hrsg.), *Krise und Reform in der Industriegesellschaft*. Frankfurt a.M.: IG Metall.

Informations- und Planungssysteme im politischen Prozeß. In: Gotthard Jasper (Hrsg.), *Tradition und Reform in der deutschen Politik. Gedenkschrift für Waldemar Besson*. Berlin: Propyläen, 222–240.

1977

Politischer Immobilismus und ökonomische Krise. Aufsätze zu den politischen Restriktionen der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik. Kronberg im Taunus: Scriptor.

Politikverflechtung II: Kritik und Berichte aus der Praxis (mit Bernd Reissert und Fritz Schnabel). Kronberg im Taunus: Athenäum.

Public Organization and the Waning of the Welfare State: A Research Perspective. In: *European Journal of Political Research* 5, 339–362.

Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the Ministerial Bureaucracy. In: *Organization and Administrative Sciences* 8, 149–168.

Organisationsprobleme interdisziplinärer Studiengänge: Sozialwissenschaftliche Fakultät und Verwaltungsstudium (1968–1973). In: Hans Robert Jauss/Herbert Nesselhauf, *Gebremste Reform*. Konstanz: Universitätsverlag, 225–232.

1978

Autonome Gewerkschaften und staatliche Wirtschaftspolitik: Probleme einer Verbändegesetzgebung. Köln: Otto-Brenner-Stiftung.

Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control (Hrsg. mit Kenneth Hanf). SAGE Modern Politics Series 1. London: Sage.

Intergovernmental Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives. In: Kenneth Hanf/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. London: SAGE Modern Politics Series, 57–112.

Comparative Policy Studies: Cases in Search of Systematic Theory. In: *European Journal of Political Research* 6, 117–125.

Organisatorische Voraussetzungen der Funktionsfähigkeit der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 10/1978, 578–588.

1979

Arbeitsmarktpolitik für Akademiker? Vorschläge und Einwände (mit Sabine Gensior und Jobst Fiedler). Meisenheim: Anton Hain.

Steuerungsprobleme der Raumplanung (mit Fritz Schnabel). In: Wolfgang Bruder/Thomas Ellwein (Hrsg.), *Raumordnung und Steuerungsfähigkeit.* Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 10. Opladen: Westdeutscher Verlag, 22–57.

Politische Planung zwischen Anspruch und Realität, Nachtrag zu einer Diskussion. In: Martin Lendi/Wolf Linder (Hrsg.), *Politische Planung in Theorie und Praxis: Ein Kolloquium des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich*. Bern: Paul Haupt, 21–30.

Die Rolle des Staates im westlichen Wirtschaftssystem: Zwischen Krise und Neuorientierung. In: Carl Christian von Weizsäcker (Hrsg.), *Staat und Wirtschaft. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge*, Bd. 102, 15–44. Berlin: Duncker & Humblot.

1981

Forschungsprogramm »Arbeitsmarktpolitik« am Wissenschaftszentrum Berlin: Ansätze zur vergleichenden Wirkungsanalyse (mit Günther Schmid). In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 14, 224–236.

The Puzzle of the West German Consensus. Gordon Smith, Democracy in Western Germany, London: 1979. In: *Government and Opposition* 16, 385–390.

Chancen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. Hinweise aus einem Sonderprogramm der Bundesanstalt für Arbeit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 38, 33–44.

Arbeitslosigkeit oder was sonst? Optionen der Arbeitsmarktpolitik in den achtziger Jahren. In: *IHS-Journal* 5, 203–222. [Auch in: *Journal für Sozialforschung* 3, 1982, 336–352.]

1982

Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen (mit Dietrich Garlichs et al.). Frankfurt a.M.: Campus.

Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege (mit Marlene Brockmann et al.). Frankfurt a.M.: Campus.

Der Erklärungswert »binnenstruktureller« Faktoren in der Politik- und Verwaltungsforschung. In: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13. Opladen: Westdeutscher Verlag, 90–104.

Performance of a Regulatory Agency as a Function of its Structure and Client Environment (mit W.A. Thompson et al.). In: *Management Science* 28(1), 57–72.

1983

Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (mit Marlene Brockmann). Frankfurt a.M.: Campus.

Le politiche dell'occupazione in Svezia, in Austria e in Germania (1973–1982). In: *Democrazia e diritto* 24(3), 63–85.

Sozial-liberale Beschäftigungspolitik – Keine Erfolgsbilanz. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 1/1983, 17–29.

L'economia politica dell'inflazione e della disoccupazione in Europa occidentale. In: Gianfranco Pasquino (Hrsg.), *Le Società Complesse*. Bologna: Società Editrice il Mulino.

Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementationen bei Anreizprogrammen. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

1984

Wege aus der Arbeitslosigkeit: Die Diskussion heute. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 1, 17–29.

Verkürzung der Wochenarbeitszeit – Nur der Staat kann den beschäftigungspolitischen Handlungsspielraum erweitern (mit Ronald Schettkat). In: *Die Neue Gesellschaft* 3, 243–255. [Auch in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 6/1984, 353–367.]

Economic and Institutional Constraints of Full-Employment Strategies: Sweden, Austria, and Western Germany, 1973–1982. In: John H. Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press, 257–290.

Politische Initiativen zur Verkürzung der Wochenarbeitszeit. In: Rolf G. Heinze et al. (Hrsg.), *Beschäftigungskrise und Neuverteilung der Arbeit*. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, 156–168.

Strategy Choice, Economic Feasibility and Institutional Constraints as Determinants of Full-Employment Policy during the Recession. In: Knut Gerlach et al. (Hrsg.), *Public Policies to Combat Unemployment in a Period of Economic Stagnation*. Frankfurt a.M.: Campus, 67–114.

1985

Beschäftigungspolitische Strategien in der Krise. In: *Leviathan* 13(1), 1–22.

Wirtschaftspolitische Optionen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit. In: Elmar Altvater et al. (Hrsg.), *Arbeit 2000 – Über die Zukunft der Arbeitsgesellschaft*. Hamburg: VSA-Verlag, 11–20.

Neue Arbeitsmarktpolitik in einem wirtschaftspolitischen Gesamtkonzept. In: Meinolf Dierkes / Burkhard Strümpel (Hrsg.), *Wenig Arbeit – aber viel zu tun. Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 167–182.

Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus. In: Hans-Herrmann Hartwich (Hrsg.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 164–170.

Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26(4), 323–356.
Italienische Übersetzung: La trappola della decisione congiunta: federalismo tedesco e integrazione europea. In: *Stato e Mercato* 1986, 17, 175–216.
Spanische Übersetzung: La trampa de la decición conjunta: Federalismo alemán e integración europea. In: *Unidad Europea y Constitución Federal del Estado*, Número extraordinario en español de la Serie LAW AND STATE 1988, Institut für Wissenschaftliche Zusammenarbeit, Tübingen, 76–119.
Englische Übersetzung: The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. In: *Public Administration* 1988, 66(3), 239–278.

1986

»Modell Deutschland« nach zehn Jahren – Erklärungen und Folgerungen für die Beschäftigungspolitik. Vortrag vor der Klaus-Dieter-Arndt-Stiftung am 12. November 1986 im Wissenschaftszentrum in Bonn. In: *Schriftenreihe der Klaus-Dieter-Arndt-Stiftung e.V.* 9, 1–22.

Policy Failure and Institutional Reform: Why Should Form Follow Function? In: Ali Kazancigil (Hrsg.), *The Study of Public Policy*. International Social Science Journal 108. Oxford: Blackwell, 179–191.

Eine Strategie zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit (mit Bernd Reissert und Ronald Schettkat). In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 23, 3–21.

Ipotesi sulla società postindustriale. In: *Democrazia e diritto* 3, 45–76.

Strukturen der post-industriellen Gesellschaft, oder: Verschwindet die Massenarbeitslosigkeit in der Dienstleistungs- und Informations-Ökonomie? In: *Soziale Welt* 1, 3–24.

Arbeitszeitverkürzungen als flankierendes Instrument einer wachstumsorientierten Beschäftigungspolitik (mit Ronald Schettkat). In: Hans-Jürgen Krupp et al. (Hrsg.), *Wege zur Vollbeschäftigung – Konzepte einer aktiven Bekämpfung der Arbeitslosigkeit*. Freiburg: Rombach, 268–290.

Umverteilung und Beschaffung von Arbeit. Eine Strategie zur schnellen Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit (mit Bernd Reissert und Ronald Schettkatt). In: Hans E. Maier/Thomas Schmid (Hrsg.), *Der goldene Topf. Vorschläge zur Auflockerung des Arbeitsmarktes*. Berlin: Wagenbach, 73–97.

War die Massenarbeitslosigkeit unabwendbar? Von der Schwierigkeit beschäftigungspolitischer Optionen. In: Hans E. Maier/Thomas Schmid (Hrsg.), *Der goldene Topf. Vorschläge zur Auflockerung des Arbeitsmarktes*. Berlin: Wagenbach, 9–37.

The Economic and Political Basis for Full Employment Strategies. In: Lennart Arvedson et al. (Hrsg.), *Economics and Values.* Stockholm: Almquist und Wiksell International, 88–105.

Ein Sprengsatz für die Gemeinschaft – Plädoyer gegen eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. In: *Die Zeit,* Nr. 51, 12. Dezember 1986.

1987

Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt a.M.: Campus.

Dimensione nazionale e europea della politica economica? In: *Democrazia e diritto* 4–5, 61–78.

Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation. In: *Politische Vierteljahresschrift* 29(1), 6–41.
Englische Übersetzung: A Game-Theoretical Interpretation of Inflation and Unemployment in Western Europe. In: *The Journal of Public Policy* 7(3), 227–257.

Grenzen der institutionellen Reform. In: Thomas Ellwein et al. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1. Baden-Baden: Nomos, 111–151.

Anmerkungen aus der Sicht der Institutionenforschung. In: Egon Matzner et al. (Hrsg.), *Arbeit ist für alle möglich: Über ökonomische und institutionelle Bedingungen erfolgreicher Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik.* Berlin: Edition Sigma, 341–351.

1988

Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit, International und historisch vergleichende Analysen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61–87.

Weltweite, europäische oder nationale Optionen der Vollbeschäftigungspolitik? In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 1/1988, 14–25. [Auch in: *Unsere Zukunft hat Geschichte. Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeitnehmer-Verbandes (SMUV)*. Bern: Bubenberg, 295–303.]

Das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln. In: Thomas Ellwein et al. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 2. Baden-Baden: Nomos, 331–345.

Von Fug und Unfug institutioneller Erklärungen. Replik zu Josef Schmid: Wo schnappt die Politikverflechtungsfalle eigentlich zu? In: *Politische Vierteljahresschrift* 29(2), 271–275.

Kampagnenforschung als Management-Problem. In: Lutz Reyher/Jürgen Kühl (Hrsg.), *Resonanzen Arbeitsmarkt und Beruf – Forschung und Politik. Festschrift für Dieter Mertens*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 373–384.

Vom Keynesianismus in einem Lande zum Sozialismus in einer Klasse? Optionen sozialdemokratischer Politik. In: Peter Glotz et al. (Hrsg.), *Vernunft riskieren. Klaus von Dohnanyi zum 60. Geburtstag*. Hamburg: Christians, 126–145.

1989

Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices. In: *Journal of Theoretical Politics* 1(2), 149–176.

Der Bundesrat und die Kooperation auf der »dritten Ebene«. In: Bundesrat (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 121–162.

Antagonism and Cooperation in Four Countries: Economic Policies and Performance. In: Burkhard Strümpel (Hrsg.), *Industrial Societies after the Stagnation of the 1970s*. Berlin: de Gruyter, 79–99.

Regionalisierung des Europäischen Raums – Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen. In: *Cappenberger Gespräche der Freiherr-Vom-Stein-Gesellschaft*, Bd. 23. Köln: Grote, 7–33.

1990

La Sociale Démocratie Européenne Face à la Crise. Paris: Economica. Übersetzung von *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus, 1987.

Föderalismus an der Wegscheide: eine Replik. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis. Rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beiträge zum staatlichen Handeln* 4, 579–587.

Games Real Actors Could Play: The Problem of Mutual Predictability. In: *Rationality and Society* 2(4), 471–494.

Structures of Postindustrial Society or Does Mass Unemployment Disappear in the Service and Information Economy? In: Eileen Appelbaum / Ronald Schettkatt (Hrsg.), *Labor Market Adjustments to Structural Change and Technological Progress*. New York: Praeger, 17–35.

The Political Calculus of Inflation and Unemployment in Western Europe. A Game-Theoretical Interpretation. In: Bernd Marin (Hrsg.), *Governance and Generalized Exchange. Self-Organizing Policy Networks in Action*. Frankfurt a.M.: Campus, 117–146.

Guidance and Control of Research Systems (mit Renate Mayntz). In: Helmar Krupp (Hrsg.), *Technikpolitik angesichts der Umweltkatastrophe*. Heidelberg: Physica Verlag.

Zwischen Baum und Borke. Deutsche Einheit und europäische Einigung bedrohen den Föderalismus. In: *Die Zeit*, 14. September 1990.

Holzweg, nicht Königsweg. Soll die DDR einfach der Bundesrepublik beitreten? In: *Die Zeit*, 16. März 1990.

1991

Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern (mit Arthur Benz). Baden-Baden: Nomos.

1992

Socialdemocracia y crisis económica en Europa. La política socialdemócrata frente a la crisis. Valencia: IVEI, Edicions Alfons El Magnànim.

Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen (mit Arthur Benz und Reinhard Zintl). Frankfurt a.M.: Campus.

Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus. In: *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 3(3), 293–306.

Wege aus der Sackgasse. Europa: Zentralisierung und Dezentralisierung. In: Karl W. Deutsch zum 80. Geburtstag. In: *WZB-Mitteilungen* 56(6), 24–28.

Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl, *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M.: Campus, 51–96.

Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa. 18. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*. Opladen: Leske + Budrich, 93–115. [Auch in: *Politische Vierteljahresschrift* 32(4), 621–634.]

Weltpolitik oder Weltökonomie? Thesen zur Diskussion. In: Heidrun Abromeit/Ulrich Jürgens (Hrsg.), *Die politische Logik wirtschaftlichen Handelns*. Berlin: Edition Sigma, 361–365.

Crisis and Choice in European Social Democracy. Ithaca: Cornell University Press.
Übersetzung von *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus, 1987.

Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity. In: *Journal of Theoretical Politics* 3(3), 277–304.

Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus. In: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel.* Leviathan, Sonderband 12, 146–159.

Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben? In: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, 415–428.
Italienische Übersetzung: Un ordine costituzionale bipolare. In: *Europa* 3(1), 77–94.
Französische Übersetzung: Un équilibre fédéral stable est-il possible en Europe? In: *Revue Française D'Administration Publique* 63(6–9), 491–500.

Political Institutions, Decision Styles, and Policy Choices. In: Roland M. Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality*. Frankfurt a.M.: Campus/Boulder, CO: Westview Press, 53–86.

1993

Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions (Hrsg.). Frankfurt a.M.: Campus.

Coordination in Hierarchies and Networks. In: Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt a.M.: Campus, 125–165.

Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung.* Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57–83. [Auch in: Patrick Kenis/Volker Schneider (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a.M.: Campus, 1997, 497–534.]

Verhandeln, wo nicht regiert werden kann: Handlungsfähigkeit und Legitimation der Politik am Ende des 20. Jahrhunderts. Festvortrag anläßlich des 30jährigen Bestehens des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen. In: *30 Jahre Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Daten, Fakten, Perspektiven.* Wien: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 68, 23–41.

Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 7/1993, 433–443.

Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen. In: Carl Böhret/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Leverkusen: Leske + Budrich, 165–186.

Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25–50.

Einheitlicher Markt und kulturelle Vielfalt. Das Dilemma der Europäischen Politik. In: Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Die Entwicklung der EG zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion unter der Sonde der Wissenschaft. Beiträge für das Jahreskolloquium des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. (14.-16. November 1991 in Bonn).* Baden-Baden: Nomos, 99–106.

1994

Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt a.M.: Campus.

Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz (Hrsg. mit Hans-Ulrich Derlien und Uta Gerhardt). Baden-Baden: Nomos.

Werkgeschichte Renate Mayntz (mit Uta Gerhardt und Hans Ulrich Derlien). In: Hans-Ulrich Derlien/Uta Gerhardt/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz*. Baden-Baden: Nomos, 13–56.

Politiknetzwerke als Steuerungssubjekte. In: Hans-Ulrich Derlien/Uta Gerhardt/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz*. Baden-Baden: Nomos, 381–407.

Community and Autonomy: Multilevel Policy-Making in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 2, 242.
Spanische Übersetzung in: *Gestiòn y Política Pública* 8(2).

Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 5(4), 475–501. [Auch in: Thomas Ellwein et al. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 8, 351–377.]

Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 6, 165–178.

»Negative Einkommenssteuer« – Ein Programm gegen Ausgrenzung. In: *Die Mitbestimmung* 40(3), 27–32.

Für eine Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen. In: *Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 74(3), 111–114.

Death of the Welfare State? Competitiveness Can Combine with Social Safety Nets if Benefits Give Way to Subsidies. In: *Worldlink. The Magazine of the World Economic Forum*, 24–25. [Auch in: Klaus Schwab (Hrsg.), *Overcoming Indifference. Ten Key Challenges in Today's Changing World*, 1995. New York: New York University Press, 303–308.]

Games Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. In: *Journal of Theoretical Politics* 6(1), 27–53.

Nicht Arbeitslosigkeit, sondern Beschäftigung fördern. In: Heinz-Werner Meyer (Hrsg.), *Sozialgerecht teilen – Ökologisch-sozial die Industriegesellschaft gestalten. Beiträge zur Reformdiskussion im Deutschen Gewerkschaftsbund und seinen Gewerkschaften*. Köln: Bund-Verlag, 24–42.

1995

Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung (Hrsg. mit Renate Mayntz). Frankfurt a.M.: Campus.

Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren (mit Renate Mayntz). In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 9–38.

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus (mit Renate Mayntz). In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.

Federal Arrangements and Multi-Party Systems. In: *Australian Journal of Political Science* 30, 27–39.

Demokratische Politik in Europa. In: *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 4, 565–591. [Auch in: Dieter Grimm/Joachim Jens Hesse/Reimut Jochimsen/Fritz

W. Scharpf (Hrsg.), *Zur Neuordnung der Europäischen Union: Die Regierungskonferenz 1996/97, 1997*. Baden-Baden: Nomos, 65–91.]
Englische Übersetzung: Democratic Policy in Europe. In: *European Law Journal* 1996, 2(2), 136–155.

Subventionierte Niedriglohn-Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit? In: *Zeitschrift für Sozialreform* 41(2), 65–82.

Europa nach Maastricht: Markt ohne Demokratie? In: *Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 75(2), 85–93. [Auch in: Generalverwaltung der Max-Planck-Gesellschaft (Hrsg.), *Max-Planck-Gesellschaft. Jahrbuch 1995*. Göttingen: Vandenhoek und Ruprecht, 95–106.]

Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 109–140.

Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik einer europäischen Mehrebenen-Politik. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 75–96.

Beschäftigung durch Niedriglohn. In: *Gesellschaft im Widerspruch. Erfahrungen und Perspektiven*. Essen und Dortmund: Friedrich Krupp AG Hoesch-Krupp, 223–225.

1996

Governance in the European Union (mit Gary Marks, Philippe C. Schmitter und Wolfgang Streeck). London: Sage.

Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: Gary Marks/Fritz W. Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage, 15–39. [Auch in: Martin Rhodes/Yves Mény (Hrsg.), 1998: *The Future of European Welfare. A New Social Contract?* Basingstoke: Macmillan Press Ltd., 157–177.]

Demokratie in der transnationalen Politik. In: *Internationale Politik* 51(12), 11–20.

Integrazione Europea e welfare states nazionali. In: *Rivista Italiana di Scienza Politica* 26(1), 21–65.

Föderalismus und Demokratie in der transnationalen Ökonomie. In: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26. Opladen: Westdeutscher Verlag, 211–235.

1997

Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research. Boulder, CO/Oxford: Westview Press.

Zur Neuordnung der Europäischen Union: Die Regierungskonferenz 1996/97 (mit Dieter Grimm, Joachim Jens Hesse und Reimut Jochimsen). Baden-Baden: Nomos.

Introduction: The Problem-solving Capacity of Multi-level Governance. In: *Journal of European Public Policy* 4(4), 520–538.

Balancing Sustainability and Security in Social Policy. In: *Family, Market and Community. Equity and Efficiency in Social Policy*. Social Policy Studies 21. Paris: OECD.

The Uses of Comparison in the Social Sciences. In: *Internationalität der Forschung. Max-Planck-Gesellschaft, Berichte und Mitteilungen* 1, 63–76.

Européanisation et Gouvernement Démocratique. In: *Revue Politiques et Management Public* 15(1), 11–20.

Wege zu mehr Beschäftigung. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 4/1997, 203–216.

Economic Integration, Democracy and the Welfare State. In: *Journal of European Public Policy* 4(1), 18–36.

Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma. In: German American Academic Council Foundation, Bonn (Hrsg.), *Labor Markets in the USA and Germany*. Third Public GAAC Symposium, Bonn, 10–11 June 1997. Baden-Baden: Nomos, 387–416. [Auch in: Bernhard Ebbinghaus/Philip Manow (Hrsg.), *Comparing Welfare Capitalism. Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. London: Routledge, 2001, 270–283.]

Wege zur Zivilisierung des Eurokapitalismus. In: Eugen Antalovsky/Josef Melchior/Sonja Puntscher Riekmann (Hrsg.), *Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union*. Marburg: Metropolis-Verlag, 365–375.

1998

Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 29. Opladen: Westdeutscher Verlag, 121–144.

Europa nach dem Euro. Ökonomische Integration ohne politischen Fortschritt. In: *Internationale Politik* 53(6), 39–44.

Die Zukunft der Arbeit im renovierten »Modell Deutschland«. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 6–7/1998, Sonderband »Wo bleibt die Arbeit?«. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 447–451.

Globalization: The Limitations on State Capacity. In: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 4(1), 92–98.

Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik. In: Karl-Ernst Schenk et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie.* Bd. 17: *Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik.* Tübingen: Mohr, 41–67.

Integrazione negativa e integrazione positiva: i dilemmi della costruzione europea. In: *Stato e Mercato* 52, 21–52.

Was ist deutsch an der deutschen Malaise? In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Wege zur Erneuerung der Demokratie. Bellevue-Gespräche III*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung, 51–60.

Zur Wiedergewinnung politischer Handlungsfähigkeit. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Demokratie neu denken*. Gütersloh: Bertelsmann, 55–69.

Demokratie in der transnationalen Politik. In: Ulrich Beck (Hrsg.), *Politik in der Globalisierung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 228–253.

Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie. In: Michael Greven (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*. Opladen: Leske + Budrich, 81–103.

Jenseits der Regime-Debatte: Ökonomische Integration, Demokratie und Wohlfahrtsstaat in Europa. In: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt a.M.: Campus, 321–349.

1999

Governing in Europe: Effective and Democratic? Oxford: Oxford University Press.
Deutsche Übersetzung: *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M./New York: Campus.
Italienische Übersetzung: *Governare l'Europa: Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*. Bologna: Società il Mulino.

Der Arbeitsmarkt im internationalen Wettbewerb. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 7–8/1999, 459–464.

Gegen die Diskriminierung einfacher Arbeitsplätze. In: *Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 79(8), 455–462.

Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen? Was kann man ändern? In: Konrad Morath (Hrsg.), *Reform des Föderalismus. Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln*. Bad Homburg: Frankfurter Institut, 23–36.

Legitimacy in the Multi-Actor European Polity. In: Morten Egeberg/Peter Laegreid (Hrsg.), *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.

2000

Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.
Übersetzung von *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO/Oxford: Westview Press, 1997.

Gouverner L'Europe. Paris: Presses de Sciences Po.
Übersetzung von *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999.

Welfare and Work in the Open Economy. Volume I: From Vulnerability to Competitiveness (Hrsg., mit Vivien A. Schmidt). Oxford: Oxford University Press.

Conclusions (mit Vivien A. Schmidt). In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy. Volume I: From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 310–336.

Welfare and Work in the Open Economy. Volume II: Diverse Responses to Common Challenges (Hrsg., mit Vivien A. Schmidt). Oxford: Oxford University Press.

Institutions in Comparative Policy Research. In: *Comparative Political Studies* 33(6–7), 762–790.

The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. In: *Journal of European Public Policy* 7, 190–228. [Auch in: Stephan Leibfried (Hrsg.), *Welfare State Futures*. Cambridge: Cambridge University Press, 123–170.]

Europe, Democracy, and the Welfare State: A Reply. In: *Journal of European Public Policy* 7(2), 323–325.

Basic Income and Social Europe. In: Robert van der Veen/Loek Groot (Hrsg.), *Basic Income on the Agenda – Policy Objectives and Political Chances*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 155–160.

Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle? Lehren aus dem internationalen Vergleich. In: *Max-Planck-Gesellschaft Jahrbuch 2000*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 59–73.

Interdependence and Democratic Legitimation. In: Susan J. Pharr / Robert D. Putnam (Hrsg.), *Disaffected Democracies. What's Troubling The Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, 101–120.

2001

L'institutionnalisme centré sur les acteurs (mit Renate Mayntz). In: *Politix, Revue des Sciences Sociales du Politique, Analyses Politiques Allemandes* 55, 95-123.

Notes towards a Theory of Multilevel Governing in Europe. In: *Scandinavian Political Studies* 24, 1–26.

Democratic Legitimacy under Conditions of Regulatory Competition: Why Europe Differs from the United States. In: Kalypso Nicolaidis / Robert Howse (Hrsg.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford York: Oxford University Press, 355–374.

Employment and the Welfare State in the Open Economy. In: René Cuperus / Karl Duffek / Johannes Kandel (Hrsg.), *Multiple Third Ways. Forum Scholars for European Social Democracy. European Social Democracy Facing the Twin Revolution of Globalisation and the Knowledge Society*. Amsterdam / Berlin / Vienna: Friedrich Ebert Stiftung, Wiardi Beckmann Stichting und Renner Institut, 65–76.