

19. März 2013

Antrittsvorlesung Prof. Dr. Patrick Emmenegger, 19. März 2013, Universität St. Gallen

Welche Rolle für die Politik in der Politischen Ökonomie?

Sehr verehrte Damen und Herren, geschätzte Kolleginnen und Kollegen, liebe Freunde und Familienangehörige, ich freue mich sehr, heute vor Ihnen zu stehen.

Ich habe mir lange überlegt, über was ich heute sprechen soll. Soll ich Ihnen etwas über Arbeitsmarktpolitik erzählen, insbesondere Arbeitsmarktregulierung, ein Thema, das mich in den letzten Jahren stets begleitet hat? Oder vielleicht Immigrationspolitik? Das Thema scheint fast alle zu interessieren, zumindest garantiert das Thema einen vollen Vorlesungssaal. Oder vielleicht lieber über mein neuestes Projekt zum Thema Finanzmarktpolitik, insbesondere dem Bankkundengeheimnis schweizerischer Prägung mit seiner interessanten Geschichte?

Wie Sie sehen können, habe ich mich anders entschieden. In den nächsten rund 30 Minuten möchte ich über die Rolle der Politik in der Politischen Ökonomie sprechen. Sie haben es sicher bereits bemerkt: Der Satz ist nicht komplett, es fehlt ein Verb. Er kann deshalb auf mehrere Arten verstanden werden. Zum Beispiel könnte der Satz bedeuten „Welche Rolle spielt die Politik in der Ökonomie?“ Spielen politische Entscheide überhaupt eine Rolle? Lohnt es sich politische Prozesse zu studieren? Ich hoffe, wir alle können diese Frage mit ‚ja‘ beantworten. Andernfalls würde es bedeuten, dass sich die Universität St. Gallen dazu entschieden hat, viel Geld für einen Lehrstuhl auszugeben, der sich mit irrelevanten Fragen beschäftigt... Gut, kostspielige Projekte mit fragwürdigem Nutzen - so etwas soll ja vorkommen, gerade in der Politik.

Nein, mich interessieren eigentlich zwei andere Interpretationen der Frage „Welche Rolle für die Politik in der Politischen Ökonomie?“ Erstens, welche Rolle spielt die Politik in der polit-ökonomischen Forschung? Mit welchem Politikverständnis treten wir als Politikwissenschaftler an polit-ökonomische Fragestellungen heran? Und zweitens, welche Rolle sollte die Politik in der polit-ökonomischen Forschung spielen? Mit welchen Politikmodellen sollten wir, als Politikwissenschaftler, polit-ökonomische Fragestellungen analysieren?

Sie werden Sich jetzt vielleicht fragen: Warum dieses Thema? Nun, Sie haben Sich das Thema selber zuzuschreiben. Sie haben mich auf einen Lehrstuhl für Politikwissenschaft unter besonderer Berücksichtigung der Vergleichenden Politischen Ökonomie und der Politikfeldanalyse berufen. Und das ist die Krux, der Kern meines Dilemmas: Während die Politische Ökonomie, zumindest in der politikwissenschaftlichen Variante, zu eher simplen Politikmodellen neigt, spezialisiert sich gerade die Politikfeldanalyse auf die Erarbeitung komplexer Modelle zur Analyse politischer Prozesse.

Lassen Sie mich Ihnen anhand eines prominenten Beispiels zeigen, was ich meine. Der MIT-Ökonom Daron Acemoglu und der Harvard-Politikwissenschaftler James Robinson haben vor Jahresfrist ein Buch auf den Markt gebracht, das viel Staub aufgewirbelt hat. Schon vor der eigentlichen Publikation wurde das Buch als Meisterwerk bezeichnet. Im Buch beschäftigen sich die beiden Wissenschaftler mit der Mutter aller polit-ökonomischen Fragen. Wie erklären sich die teilweise dramatischen Wohlstandsunterschiede zwischen Ländern? Warum herrscht in manchen Ländern seit vielen Jahren wirtschaftlicher Wohlstand, während andere Länder in der Armut verharren?

Ich habe das Buch von Acemoglu und Robinson ausgewählt, weil es sehr einflussreich ist, aber auch weil es für die Forschung im Bereich Vergleichende Politische Ökonomie recht typisch ist. Acemoglu und Robinson entwickeln eine politische Erklärung für die unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungspfade von Nationalstaaten. Dies ganz im Gegensatz zu anderen Autoren, die geographische oder kulturelle Faktoren hervorgehoben haben.

In simplen Worten ausgedrückt: Die beiden Autoren argumentieren, dass politische und wirtschaftliche Institutionen über das Schicksal eines Landes entscheiden. Erfolgreiche Nationalstaaten zeichnen sich durch integrative Institutionen aus. In diesen erfolgreichen Ländern können viele Personen am politischen Prozess teilhaben, Entscheidungsprozesse sind transparent und der wirtschaftlichen Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern sind nur wenige Grenzen gesetzt. Es herrscht ein gesunder Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern, sowohl von Gütern wie politischen Ideen.

Demgegenüber führen ausschliessende oder, wie die Autoren schreiben, ausbeuterische Institutionen über kurz oder lang zum wirtschaftlichen, politischen und sozialen Niedergang eines Nationalstaates. Ausschliessende Institutionen sind dabei das Spiegelbild der integrierenden: autoritäre politische Systeme, das Fehlen von Grundrechten, allgemeine Rechtsunsicherheit, eine überregulierte und von wenigen Akteuren dominierte Wirtschaft etc.

In diesem Argument stehen politische und wirtschaftliche Institutionen in einem symbiotischen Verhältnis. Integrative politische Institutionen stärken integrative wirtschaftliche Institutionen, wodurch sich Länder in einer Art Positivspirale hin zu einem stabilen und demokratischen, ökonomisch erfolgreichen Gleichgewicht begeben. Demgegenüber verstärken sich ausschliessende wirtschaftliche und politische Institutionen gegenseitig, was letztlich zu einer Negativspirale und Staatsversagen führt. Mit anderen Worten: Pfadabhängigkeit stabilisiert die Entwicklungspfade der einzelnen Länder. Erfolgreiche Länder bleiben höchstwahrscheinlich erfolgreich, während erfolglose Länder in einem Teufelskreis gefangen sind, aus dem sie nicht ausbrechen können.

Das Argument lässt sich leicht am Beispiel Chinas illustrieren. Gemäss dem Argument von Acemoglu und Robinson ist China nicht aufgrund seines autoritären politischen Systems erfolgreich. Ganz im Gegenteil, China ist trotz der ausschliessenden politischen Institutionen erfolgreich. China befindet sich aber nicht in einem Gleichgewichtszustand, was bedeutet, dass die ausschliessenden politischen Institutionen entweder bald den ökonomischen Erfolg gefährden werden, oder der ökonomische Erfolg wird bald zu demokratischeren politischen Institutionen führen. Es gibt also keinen Grund sich vor China zu fürchten. Entweder wird aus China bald eine liberale Demokratie oder das chinesische Wirtschaftswunder wird längerfristig nicht überleben.

Acemoglu und Robinson haben ein interessantes Buch geschrieben. Sie demonstrieren dabei aber ein für die Vergleichende Politische Ökonomie typisches Politikverständnis, dass aus der Sicht der Politikfeldanalyse nicht überzeugend ist. Lassen sich mich kurz erklären warum.

Beispielsweise hat die Politikfeldanalyse ein ganz anderes Verständnis von Institutionen. Aus Sicht der Politikfeldanalyse sind Institutionen, erstens, verhaltensregulierende und Erwartungssicherheit erzeugende soziale Regelsysteme. Sie beeinflussen damit das Verhalten von Akteuren. Institutionen haben aber keinen unabhängigen kausalen Einfluss. Alleine erklären Institutionen nichts. Sie benötigen immer einen ausführenden Akteur. Wer von Ihnen hat aber noch nie eine Regel gebrochen? Eine Verkehrsregel, eine Verhaltensregel oder eine Anstandsregel? Ohne Akteure können Institutionen also nichts bewirken, und Regeln können gebrochen werden.

Zweitens sind Institutionen keine konstante Grösse. Sie werden von Akteuren laufend neu interpretiert und damit auch neu geschaffen. Eine Neuinterpretation des Doppelbesteuerungsabkommens hat Frankreich dazu veranlasst, die Pauschalbesteuerung in der Schweiz in Frage zu stellen. Nach über dreissig Jahren Praxis wurde die Interpretation plötzlich geändert – ohne dass sich an den niedergeschriebenen Regeln irgendetwas geändert hätte. Institutionen müssen folglich dynamisch interpretiert werden. Denken Sie nur an Verhaltensregeln. Ich bin zwar noch jung, aber ich glaube nicht, dass es früher üblich war, dass Studierende Ihre Professoren in Emails mit einem lakonischen „hey Prof!“ angeschrieben haben. Heute ist das zum Teil ganz normal. Die Regeln haben sich also geändert.

Drittens sind Institutionen in einem politischen Umfeld eingebettet. Ändert sich das Umfeld, ändert sich auch die Institution. So veränderte sich mit der Einführung der AHV die Rolle der beruflichen Vorsorge dramatisch. Die Grundversicherung wurde jetzt neu von der AHV übernommen, die berufliche Vorsorge wirkt ergänzend. Die berufliche Vorsorge beeinflusste aber auch die Entstehung der AHV. So wurden Reformvorlagen, welche die Rolle der beruflichen Vorsorge in Frage stellten, vom Souverän verworfen; so beispielsweise die sogenannte Lex Schulthess im Jahr 1931. Dieses Gesetz hätte die berufliche Vorsorge überflüssig gemacht und wurde darum vehement bekämpft.

Schliesslich werden Institutionen mit politischen Zielen vor Augen geschaffen. Sie sollen helfen, ein Ziel zu erreichen und bestehende Machtverhältnisse zu zementieren. Das bedeutet, dass Institutionen und Politikergebnisse oftmals nicht voneinander unabhängig sind. Das Ständemehr wurde nicht zuletzt eingeführt, um die kleinen, ländlichen, katholischen Kantone vor den grossen, städtischen, protestantischen Kantonen zu schützen. Wir sollten uns deshalb nicht wundern, wenn die konservativen Landkantone den Familienartikel mit Hilfe des Ständemehrs zu Fall bringen. Genau darum wurde das Ständemehr ja eingeführt.

Was bedeutet das alles für das Buch von Acemoglu und Robinson? Es bedeutet, dass aus Sicht der Politikfeldanalyse das Argument von Acemoglu und Robinson zirkulär ist. Integrative und ausschliessende Institutionen können nicht erklären, warum Nationen scheitern oder erfolgreich sind, weil sie Teil des zu erklärenden Phänomens sind. Weil Nationen scheitern sind auch die Institutionen ausschliessend oder, wie es Acemoglu und Robinson ausdrücken, „ausbeuterisch“. Demgegenüber zeichnen sich erfolgreiche Nationen auch durch gute Institutionen aus.

Was uns deshalb interessieren sollte, um in der Argumentationslogik von Acemoglu und Robinson zu bleiben, ist die Frage, warum einzelne Nationalstaaten bessere Politikergebnisse *und* bessere Institutionen haben, aber auf diese Frage kriegen wir von Acemoglu und Robinson keine Antwort.

Wie können wir in dieser Situation von der Politikfeldanalyse profitieren? Und was ist die Politikfeldanalyse eigentlich? Für die Politikfeldanalyse typisch ist die Spezialisierung von Forschenden auf einzelne Politikfelder. In meinem Fall also die Wirtschafts- und Sozialpolitik und darum auch die Kombination Vergleichende Politische Ökonomie und Politikfeldanalyse. Der Fokus der Politikfeldanalyse liegt auf der inhaltlichen und praktischen Dimension von Politik; damit gemeint sind die konkreten Inhalte einer Politik, die politischen Entscheidungsprozesse und schliesslich die Ergebnisse, z.B. eine erfolgreiche Reform.

Für die Politikfeldanalyse typisch ist auch der Fokus auf handelnde Akteure und die Herausarbeitung der unterschiedlichen Interessen und Strategien dieser Akteure. In der Kurzform von Thomas Dye: Die Politikfeldanalyse untersucht, was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie damit bewirken. Im Gegensatz zu Acemoglu und Robinson fokussiert die Politikfeldanalyse also auf konkrete Massnahmen und analysiert die politischen Prozesse inklusive der handelnden Akteure, die zu diesen Massnahmen beigetragen haben.

Nun, wie sollte gute polit-ökonomische Forschung aussehen; gut hier aus Sicht der Politikfeldanalyse? Lassen Sie mich Ihnen vier Beispiele präsentieren. Und ich hoffe Sie entschuldigen dabei meine Eitelkeit; das vierte Beispiel stammt nämlich von mir selber.

Das erste Beispiel stammt von einem Kollegen aus dem wirtschaftswissenschaftlichen Departement dieser Universität. Obwohl von Haus aus kein Politikwissenschaftler, so darf ich doch mit Freude feststellen, dass er wie viele seiner Kolleginnen und Kollegen auch als Politikwissenschaftler eine tolle Figur machen würde.

Mark Schelker stellt sich die Frage, was rational denkende Wählerinnen und Wähler in den USA machen sollten, die sich eine gemässigte, das heisst zentristische, Politik wünschen. Seine Antwort ist kurz und klar: Sie schicken einen Demokraten ins Weisse Haus und sorgen für eine republikanische Mehrheit in mindestens einer Kammer des Kongresses bzw. sie schicken einen Republikaner ins Weisse Haus und sorgen für eine demokratische Mehrheit im Kongress.

Warum ist das rational? Diese Form der geteilten Regierung sorgt dafür, dass weder die Demokraten noch die Republikaner die Politik alleine bestimmen können. Damit können Demokraten nicht die möglicherweise befürchteten Steuererhöhungen durchsetzen und die Republikaner können nicht einfach die Sozialausgaben kürzen.

Jetzt stellt sich aber folgende Frage: Warum treten geteilte Regierungen häufiger in der zweiten bzw. letzten Amtsperiode eines Präsidenten auf? Warum stehen Präsidenten meist in der zweiten Amtszeit einem von der anderen Partei dominierten Kongress gegenüber?

Auch hierauf hat Schelker eine überzeugende Antwort: Die stärkste Waffe von Wählerinnen und Wählern ist die Wiederwahl bzw. deren Verweigerung. Falls eine Regierung keine gute Arbeit leistet, können die Wählerinnen und Wähler auf eine Wiederwahl verzichten. Mit anderen Worten, ein Präsident, der auf eine Wiederwahl hofft, darf es sich mit den gemässigten Wählern nicht verscherzen. Er ist auf ihre Stimmen angewiesen. Befinden sich die Amtsträger aber in ihrer letzten Amtsperiode, ist eine Bestrafung durch die Wählerinnen und Wähler nicht mehr möglich. Die Wähler haben also keine Kontrollmöglichkeiten mehr, während der Amtsträger keine Bestrafung in der nächsten Wahl fürchten muss.

Dieses Problem wurde unlängst von Barack Obama demonstriert. Nicht realisierend, dass sein Mikrofon noch lief, erzählte Obama dem russischen Präsidenten Dimitri Medvedev, dass er nach seiner Wiederwahl zum US-Präsidenten mehr Flexibilität bei schwierigen Verhandlungen haben werde.

Wie können die Wählerinnen und Wähler so einen Präsidenten kontrollieren? Ganz einfach: Indem sie dafür sorgen, dass insbesondere Präsidenten in ihrer letzten Amtsperiode einem von der anderen Partei dominierten Kongress gegenüberstehen. Rational denkende, politisch gemässigte Wählerinnen und Wähler haben ein besonderes Interesse, bei der zweiten Amtsperiode eines Präsidenten für eine geteilte Regierung zu sorgen. Nur so können sie sicher gehen, dass keine politisch extremen Entscheidungen getroffen werden.

Diese Logik scheint das Wahlverhalten in den USA zu beeinflussen, wie Schelker überzeugend darlegt, aber in der Schweiz spielt diese Logik nicht die gleiche Rolle. Warum nicht? In der Schweiz können gemässigte Wählerinnen und Wähler auch gemässigte Kandidatinnen und Kandidaten wählen und damit den Mitteparteien zu einer Mehrheit im Parlament verhelfen. Während sich die Wähler in den USA zwischen links und rechts, zwischen Demokraten und Republikanern entscheiden müssen, können Schweizerinnen und Schweizer ihre Stimme auch einer Mittepartei geben. Diese Option besteht in den USA nicht.

Schelkers Analyse zeigt also exemplarisch, wie das Handeln von klar identifizierbaren Akteuren zu konkreten Politikergebnissen führen kann; hier in der Form einer geteilten Regierung.

Lassen Sie mich nun zu einem anderen Beispiel kommen, das sich mit einem für die Politikfeldanalyse sehr zentralen Thema beschäftigt: Wer bestimmt die politische Agenda und wer bestimmt Politikinhalte, wenn Probleme nicht in der Öffentlichkeit diskutiert werden?

Diese Thematik hat verschiedene Dimensionen. Erstens gibt es Probleme, denen wir uns nicht bewusst sind. Bis vor wenigen Jahren hat sich kaum jemand für die Rolle der Schweiz im internationalen Rohstoffhandel interessiert. In den letzten Jahren hat das Thema aber laufend an Bedeutung gewonnen und dürfte uns wohl noch für einige Jahre beschäftigen. Typischerweise ist es so, dass wir uns Problemen erst bewusst werden, wenn diese durch sogenannte politische Unternehmer an uns herangetragen werden. Ich kann Ihnen deshalb keine Beispiele von Problemen nennen, deren wir uns noch nicht bewusst sind. Ich kenne die Probleme selber noch nicht!

Das bringt mich zum zweiten Punkt. Einzelne Akteure haben ein Interesse daran, dass gewisse Probleme nicht an die Öffentlichkeit gelangen. So hat die katholische Kirche natürlich kein Interesse daran, dass die Missbrauchsskandale an die Öffentlichkeit gelangen. Darum haben auch teils hohe Würdenträger dazu beigetragen, diese traurigen Ereignisse zu verschleiern. Und darum hat die Öffentlichkeit von diesen traurigen Ereignissen erst spät erfahren.

Ein anderes Beispiel betrifft die Initiative von Thomas Minder, die sogenannte Abzocker-Initiative. Auch hier darf davon ausgegangen werden, dass viele schweizerische Wirtschaftsvertreter bevorzugt hätten, dieses Thema wäre nicht in der breiten Öffentlichkeit diskutiert worden.

Die politische Agenda lässt sich aber nicht so einfach kontrollieren. Das sogenannte Agenda-Setting ist nämlich das Resultat eines komplexen politischen Prozesses. So können exogene Ereignisse (Herr Minder hat mehrmals die Rolle des Swissair-Grounding für seine Initiative hervorgehoben), Diffusionsprozesse (z.B. Ereignisse in Nachbarländern) und Politikunternehmer (wie eben Thomas Minder) eine zentrale Rolle spielen.

Ein Skandal kann dabei einen grossen Effekt haben. Wie Culpepper in seiner Analyse zeigt, haben die WorldCom- und Enron-Skandale die Medienberichterstattung in den USA komplett verändert. Nicht nur haben die Skandale die Anzahl Medienberichte zum Thema Managerlöhne explodieren lassen, auch der Ton hat sich dramatisch verändert. Während vorher die Vergütung von Topkadern in einer wertneutralen Nebenbemerkung behandelt wurde, fokussierten die Artikel neu auf die Entlohnung und Boni und diskutierten diese sehr kritisch. Diese Wirtschaftsskandale haben damit die politische Diskussion entscheidend geprägt.

Drittens zeigt sich, dass der Einfluss verschiedener Gruppen eine Funktion der Arena ist, in welcher die Politikmassnahmen diskutiert werden. In der Tat werden viele politische Entscheidungen nicht in der parlamentarischen Arena gefällt und nicht in der Öffentlichkeit diskutiert. Die Öffentlichkeit interessiert sich nicht für alle Politikbereiche gleichermassen. So lassen sich komplexe und technische Fragestellungen nur schwer der Öffentlichkeit vermitteln. Die Öffentlichkeit zieht es vor über simple, emotional aufgeladene und schlagwortartige Zusammenhänge zu debattieren. Darum nannte Thomas Minder seine Initiative auch Abzocker-Initiative, weil gegen Abzockerei sind wir doch alle. Ob die Initiative die Abzockerei wirklich verhindert, ist eine ganz andere Frage. Aber wer will schon das Kleingedruckte lesen?

Parteien sehen sich folglich mit einer interessanten Situation konfrontiert. Einerseits bemühen sie sich als Politikunternehmer darum, Themen der Öffentlichkeit zu vermitteln, mit denen sie hoffen, die Öffentlichkeit zu mobilisieren. Andererseits lohnt es sich aber für Parteien kaum, Themenbereiche zu bearbeiten, für welche sich die Öffentlichkeit kaum interessieren lässt. Diese Themenbereiche werden darum gerne den direkt betroffenen Interessengruppen sowie Expertinnen und Experten überlassen. Diese Akteure gewinnen darum in diesen Politikfeldern an Einfluss.

Culpepper demonstriert dieses Phänomen am Beispiel von Reformen der Unternehmensführung, das heisst der Corporate Governance. Diese teils sehr komplexen Fragestellungen konnten weder die Öffentlichkeit noch die politischen Parteien begeistern. Darum wurde in vielen Ländern das Vorbereiten

von Reformen der Unternehmensführung Expertengremien überlassen, die sich fast ausschliesslich aus Vertretern der Wirtschaftsverbände und Wissenschaftlern zusammensetzten. Entsprechend konnten sich die Wirtschaftsvertreter mit einer Vielzahl ihrer Forderungen durchsetzen.

Wären diese Fragen aber in der Öffentlichkeit diskutiert worden, hätten sich die Einflussmöglichkeiten verschoben. Die Regulierung der Entlohnung von Topkadern ist das Paradebeispiel für so eine Verschiebung. So lange die Öffentlichkeit für die Thematik nicht sensibilisiert war, konnten die Unternehmen machen, was sie wollten. Jetzt werden ihnen in der Schweiz enge Schranken gesetzt.

Mein drittes Beispiel aus dem Bereich Politikfeldanalyse dreht sich um die Geldwäscherie und strukturelle Macht. Das Problem der Geldwäscherie war nicht schon immer da. Erst im Verlauf der 1980er Jahre – im Zuge des amerikanischen Drogenkrieges – wurde die Geldwäscherie international diskutiert. Heute haben fast alle Länder umfassende Geldwäscheriegelgesetze, die wenigen Ausnahmen sind Nordkorea und Myanmar. Dieser schnelle Wandel ist bemerkenswert. Noch bemerkenswerter ist aber, dass die meisten Expertinnen und Experten die Effektivität dieser Gesetze anzweifeln. Trotzdem haben sie sich überall verbreitet. Was ist da passiert?

In seiner spannenden Analyse hat Jason Sharman gezeigt, dass sich das Regelwerk zur Bekämpfung der Geldwäscherie an den Bedürfnissen und Möglichkeiten westlicher Demokratien orientiert und in ärmeren Ländern hohe Kosten verursacht, ohne dabei einen sichtbaren Nutzen zu haben.

Ausserdem zeigt er, dass westliche Demokratien zwar die entsprechenden Regulierungen eingeführt haben, diese aber nicht genügend umgesetzt werden. In Rahmen eines eindrücklichen Experimentes hat Sharman über 7500 Finanzdienstleister kontaktiert und um die Gründung einer Gesellschaft zum Zwecke der Geldwäscherie gebeten. Während Sharman bei ärmeren Ländern und bekannten Steueroasen wie den Cayman Islands mit seinem Anliegen abgeblitzt ist, hatte er bei Finanzdienstleistern aus westlichen Demokratien mehr Erfolg. Am meisten Erfolg hatte er dabei in den USA und in Grossbritannien. Nota bene, das Regelwerk wurde primär auf Drängen der USA eingeführt!

Trotz dieses eher unvorteilhaften Kosten-Nutzen-Verhältnisses aus Sicht ärmerer Länder haben fast alle Länder dieser Welt ein entsprechendes Geldwäscheriegelgesetz eingeführt. Wie konnte es soweit kommen? Ganz einfach, die Länder wurden unter Druck gesetzt. Unkooperative Staaten mussten damit rechnen, auf sogenannten schwarzen Listen zu landen – eine Vorgehensweise, die der Schweiz bekannt vorkommen sollte. Diese schwarzen Listen haben durchaus reale Effekte: So haben diverse Länder ihren Firmen Finanztransaktionen mit Firmen in den erwähnten Ländern verboten. Damit wurden diese meist kleinen Volkswirtschaften von internationalen Finanzströmen ausgeschlossen. So etwas kann sich kaum ein Land leisten.

Dieser politische Prozess führte zum Teil zu sehr seltsamen Resultaten. Ein Beispiel ist Venezuela, das wie andere Länder auch, seinen Firmen verbieten wollte, mit Firmen aus Ländern zu handeln, die das Regelwerk noch nicht übernommen hatten. Venezuela hat dafür einfach die mexikanische Liste von unkooperativen Staaten übernommen und in ein eigenes Gesetz kopiert. Dieses wortwörtliche Kopieren ist aus zwei Gründen aufgefallen. Erstens hat Venezuela auch die Rechtsschreibfehler der mexikanischen Liste übernommen. Zweitens, und interessanter, haben die venezolanischen Bürokraten

nicht bemerkt, dass Mexiko auch Venezuela als unkooperatives Land aufführte. Mit anderen Worten, durch das unkritische Kopieren der mexikanischen Liste hat Venezuela seinen eigenen Firmen verboten, mit venezolanischen Firmen zu handeln!

Ein anderes Beispiel betrifft die wirtschaftlich rückständige und hoch verschuldete Pazifikinsel Nauru. Naurus Wirtschaft liegt im Augenblick total darnieder, trotzdem hat das Land im Jahr 2001 ein Geldwäschereigesetz eingeführt. Nun, was ist daran so interessant?

Der ganze Staat Nauru hat keine einzige Bank, genau genommen hat Nauru nicht einmal einen Bankomaten! Die Software für die Geldwäschereistelle von Nauru wurde von Australien finanziert, den ersten Computer kaufte sich die Regierung im Jahr 2008. Trotzdem besitzt Nauru ein Geldwäschereigesetz, welches bereits acht Mal revidiert wurde – und das bei einem Parlament, das durchschnittlich sieben Gesetze pro Jahr erlässt.

Kleinen und ärmeren Ländern wurde dieses Regelwerk also aufgezwungen. Mittelgrosse Wirtschaftsmächte wie die Schweiz können sich solchen internationalen Druckversuchen aber oftmals entziehen. So wurden Luxemburg und die Schweiz in der OECD-Kampagne gegen Steueroasen im Jahr 2000 nicht als Steueroasen aufgeführt.

Diese Kampagne führte deshalb auch zu einem eher seltsamen Resultat. Die auf der schwarzen Liste aufgeführten Steueroasen erklärten sich 2005 zur Zusammenarbeit bereit, stellten aber eine entscheidende Bedingung: Das Abkommen würde nur in Kraft treten, wenn auch Länder wie Luxemburg und die Schweiz sich zur Zusammenarbeit bereit erklären würden. Diese Klausel, benannt nach der britischen Insel „Isle of Man“, richtete sich explizit gegen die Schweiz. Kein Wunder also, dass sich die internationale Aufmerksamkeit nach 2005 auf die Schweiz konzentriert hat.

Ein anderes Beispiel betrifft die Untersuchung der OECD zum Thema unlauterer Steuerwettbewerb. Ohne genaue Erläuterung erfahren wir hier, dass die OECD die Steuerpraktiken der US-Bundesstaaten nicht genauer anschauen will; die Praktiken der Schweizer Kantone aber schon. Ganz klar, nicht alle Länder werden hier gleich behandelt. Einzelne Länder können ihre Machtposition verwenden, um sich vor dem Druck internationaler Institutionen zu schützen.

Das letzte Beispiel beschäftigt sich mit Institutionen und wie sich diese über die Zeit wandeln. Wie ich vorher schon angedeutet habe, sind Institutionen oftmals politisch umkämpft. In Deutschland wurden vor dem 1. Weltkrieg sogenannte Arbeiterausschüsse auf Firmenebene eingeführt. Ziel dieser Arbeiterausschüsse war es, einen Keil zwischen die national organisierten Gewerkschaften und die lokale Belegschaft zu treiben. Damit sollte die Arbeiterbewegung geschwächt werden.

Nach dem 1. Weltkrieg drehte die Arbeiterbewegung aber den Spieß um. Nachdem die politische Linke die Wahlen gewonnen hatte, nahmen die Sozialdemokraten die Arbeiterausschüsse und verwandelten sie in sogenannte Betriebsräte. Die Betriebsräte haben sich dabei klar an den Arbeiterausschüssen orientiert, die Sozialdemokraten führten aber zwei zentrale Veränderungen ein: Erstens wurden die Betriebsräte mit mehr Rechten ausgestattet; so durften Betriebsräte beispielsweise bei Kündigungen mitreden. Zweitens stärkte die neue Gesetzgebung die Rolle der Gewerkschaften; so durften sich auch

Gewerkschaftsfunktionäre als Betriebsräte wählen lassen und schon bald wurden die meisten Betriebsräte von Gewerkschaften dominiert. Aus dem Keil wurde also eine Quelle der Stärke für die deutsche Arbeiterbewegung. Alles was es dafür brauchte, war eine Veränderung des politischen Umfeldes.

Das deutsche Betriebsrätengesetz aus dem Jahr 1920 war einmalig und sorgte darum international für viel Aufmerksamkeit. So führten Österreich und die Tschechoslowakei ähnliche Gesetze ein, während Norwegen die Bestimmungen zum Kündigungsschutz übernahm und in einem separaten Gesetz verabschiedete. Die deutschen Institutionen bzw. die politischen Diskussionen in Deutschland hatten folglich auch einen Effekt auf politische Entwicklungen in anderen Ländern. Solche Diffusionsprozesse lassen sich auch in anderen Politikbereichen beobachten. So wurde, wie Matthieu Leimgruber zeigt, das schweizerische Dreisäulensystem bei der Altersvorsorge international mehrfach kopiert – ohne dass hierzulande irgendjemand etwas davon bemerkt hätte.

Der deutsche Kündigungsschutz wurde 1951 – wieder im Anschluss an einen Krieg – erneut ausgebaut. Das sogenannte Kündigungsschutzgesetz besagt, dass bei einer ungerechtfertigten Kündigung, der entlassene Arbeitnehmer bzw. die entlassene Arbeitnehmerin unverzüglich wiedereinzustellen ist.

Das Kündigungsschutzgesetz wurde unter sehr aussergewöhnlichen Bedingungen verabschiedet. So hatten sich die beiden grossen deutschen Parteien, die SPD und die CDU, in den Nachkriegsjahren sehr weit links positioniert. Die Positionspapiere der deutschen CDU sind darum eine besonders spannende Lektüre. Man würde die Partei kaum wiedererkennen. In diesem politischen Klima wurde das Kündigungsschutzgesetz also verabschiedet. Die marktkritische Haltung der beiden grossen Parteien kommt in diesem Gesetz deutlich zum Ausdruck.

Die CDU ist aber schon bald wieder nach rechts gerutscht, erst unter Konrad Adenauer und dann unter Ludwig Erhard. Das politische Klima hatte sich also verändert. Und dieses veränderte politische Klima erklärt auch, warum die deutsche Regierung nichts dagegen unternahm, als das Prinzip der Wiedereinstellung bei ungerechtfertigter Kündigung in der Praxis nicht umgesetzt wurde. Die deutschen Gerichte entschieden nämlich, dass ein Recht auf Wiedereinstellung den Arbeitgebern oftmals nicht zuzumuten sei.

(Die Unterschiede zwischen Deutschland und Italien bei der Frage, was man Arbeitgebern zumuten kann, sind dabei hochinteressant!)

Nun, in Deutschland wurde entschieden, dass Arbeitgeber darlegen dürfen, warum ihnen eine Wiedereinstellung nicht zugemutet werden könne. Dabei haben Arbeitgeber einen entscheidenden Vorteil: Nur sie verfügen über genügend Informationen, um eine allfällige Zumutbarkeit schlüssig belegen zu können.

Für die deutschen Gewerkschaften war deshalb klar, was getan werden musste. Sie mussten das Informationsmonopol der Arbeitgeber brechen und sich in eine Position bringen, in der sie über die Personalentscheide der Arbeitgeber wachen konnten. Darum setzten sich die deutschen Gewerkschaften in den späten 60er und frühen 70er Jahren, als Europa von einer Welle von politisch

motivierten Streiks heimgesucht wurde - Stichwort 1968 -, primär für die Stärkung der Betriebsräte ein und nicht für den Ausbau des Kündigungsschutzes. Der Schutz war ja schon da, jetzt musste er nur noch umgesetzt werden.

Mit dem Betriebsverfassungsgesetz aus dem Jahr 1972 haben die deutschen Gewerkschaften dieses Ziel bis zu einem gewissen Grad erreicht. Die Betriebsräte können nun die Personalentscheide der Arbeitgeber beeinflussen und, was fast noch wichtiger ist, überwachen.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass polit-ökonomische Forschung à la Acemoglu und Robinson aus der Perspektive der Politikfeldanalyse nicht ganz befriedigend ist. Acemoglu und Robinson können die drei zentralen Fragen der Politikfeldanalyse nicht überzeugend beantworten: was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie damit bewirken.

Demgegenüber bietet die Politikfeldanalyse den Forschenden einen vollen Werkzeugkasten, der uns hilft, die Strategien, Aktivitäten und Motive der Politikakteure besser zu verstehen. Die Politikfeldanalyse streicht dabei auch die überraschenden Seiten politischer Prozesse hervor: die strategisch handelnde Wählerinnen und Wähler; die komplexen Prozesse, welche die politische Tagesordnung bestimmen; die strukturellen Machtungleichgewichte, die kleine Länder dazu bringen, ineffektive Politiken zu übernehmen; und die strukturierende Funktion von Institutionen, die – einmal entstanden – den politischen Akteuren ganz neue Handlungsoptionen zur Verfügung stellen.

Dabei zeigt sich deutlich, welche wichtige Rolle politische Prozesse spielen. Ich glaube fest, dass wir, als Experten und Kommentatoren, nur Einfluss mit unseren Politikempfehlungen haben können, wenn wir verstehen, welche Massnahmen in Anbetracht der politischen Prozesse überhaupt möglich sind, wenn wir verstehen, wie politische Debatten lanciert werden können, und wenn wir verstehen, welche strategischen Optionen das Institutionenumfeld uns bietet.

Die Politikmodelle der Politikfeldanalyse erweisen sich dabei oftmals als komplexer als in der Vergleichenden Politischen Ökonomie üblich. Die Modelle verfügen meiner Meinung nach aber auch über deutlich mehr Erklärungskraft. So gesehen bin ich über die Kombination – Vergleichende Politische Ökonomie und Politikfeldanalyse – eigentlich sehr glücklich.

Ich danke Ihnen herzlich für Ihre Aufmerksamkeit.