

Berthold, Norbert

Article — Digitized Version

Das Ende des Korporatismus? - Ende des Korporatismus oder europäischer Neubeginn?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Berthold, Norbert (1999) : Das Ende des Korporatismus? - Ende des Korporatismus oder europäischer Neubeginn?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 10, pp. 579-582

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40351>

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.

Das Ende des Korporatismus?

Angesichts des zunehmenden Standortwettbewerbs, der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit und der leeren Kassen des Staates gerät der Korporatismus hergebrachter Prägung in die Krise. Welche Alternativen wirtschaftspolitischer Koordination bestehen?

Norbert Berthold

Ende des Korporatismus oder europäischer Neubeginn?

Die wirtschaftlichen Zeiten ändern sich. Weltweit offenere Güter- und Kapitalmärkte beschleunigen den strukturellen Wandel. Der Prozeß der schöpferischen Zerstörung ist in vollem Gange. Ganze Branchen kämpfen ums Überleben, vormals blühende Landschaften verschwinden von der Bildfläche, bisher gut bezahlte Qualifikationen verlieren an Wert. Das ist die eine Seite, die der Zerstörung. Völlig neue Bereiche entstehen fast aus dem Nichts, Regionen erwachen aus dem wirtschaftlichen Dornröschenschlaf, neue Berufe werden geschaffen. Das ist die andere Seite, die der Schaffung von wirtschaftlichem Wohlstand.

Dieser unvermeidliche Prozeß verläuft allerdings alles andere als reibungslos. Der größte Hemmschuh ist das institutionelle Arrangement, es hält mit den Erfordernissen des wirtschaftlichen Wandels nicht Schritt, institutioneller „mismatch“ wird offenkundig. Anhaltend hohe Arbeitslosigkeit vor allem unter gering qualifizierten Arbeitnehmern, eine erodierende ökonomische Basis des Sozialstaates und chronischer Geldmangel des Staates sind fast zwangsläufig.

Institutionelle Verflechtungsfalle: Ursache allen Übels

Die Welt hat lange Zeit oft neidvoll auf das deutsche institutionelle Ensemble geblickt. Die institutionelle Trias aus Tarifautonomie, Sozialstaat und föderaler Struktur des Gemeinwesens wurden als vorbildlich angesehen. Das hat sich geändert. Die Gründe liegen auf der Hand. Die Tarifautonomie, die installiert wurde, um den Einfluß des Staates auf den Arbeitsmärkten zu begrenzen, hat sich in den Händen der Tarifpartner mit tätiger Hilfe des Tarifvertrags-, Betriebsverfassungs- und Arbeitsrechts zu einem Instrument entwickelt, den Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten weitgehend auszuschalten¹. Die Tarifverhandlungen finden, obwohl formal regional für bestimmte Sektoren verhandelt wird, faktisch auf zentraler Ebene statt. Beide Verhandlungsseiten stimmen ihre Aktivitäten untereinander und miteinander mehr oder weniger stark intersektoral ab. Es verwundert nicht, wenn in Deutschland gesamtwirtschaftli-

che Größen die sektoralen Lohnabschlüsse dominieren. Die Flächentarife sind kaum in der Lage, auf die zunehmenden regionalen und sektoralen Besonderheiten mehr Rücksicht zu nehmen.

Der staatlich begünstigte hohe Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen verschafft den Tarifpartnern und damit den Arbeitsplatzbesitzern die Macht, eine Lohn- und Tarifpolitik zu verfolgen, die von den tatsächlichen Gegebenheiten auf den Arbeitsmärkten weitgehend absieht. Die Tarifpartner setzen ihre Organisationsmacht so in politischen Einfluß um, daß institutionelle Vorkehrungen geschaffen werden, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuwälzen. Das institutionelle Arrangement macht den Sozialstaat zum Opfer der Tarifpartner². Großzügige Leistungen der Arbeitslosenversicherung, eine relativ hohe Sozialhilfe, arbeitsmarktpolitisch motivierte, attraktive Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, vorzeitiger Ruhestand ohne versicherungsadäquate Abschläge und flächendeckende Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind nur einige Kanäle, über die Lasten

¹ Vgl. N. Berthold, R. Fehn: Evolution von Lohnverhandlungssystemen – Macht oder ökonomisches Gesetz?, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.): Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand. Berlin 1996, S. 57-94.

² Vgl. N. Berthold: Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen 1998.

des strukturellen Wandels externalisiert werden. Die Budgetrestriktion der Tarifpartner wird aufgeweicht, die Lohn- und Tarifpolitik orientiert sich vor allem an den Interessen der Arbeitsplatzbesitzer, kaum an denen der Arbeitslosen.

Der dritte Baustein im eng gestrickten institutionellen Geflecht ist der kooperative Föderalismus. Wie auf den Arbeitsmärkten und im Bereich des Sozialen fehlen auch hier wettbewerbliche Elemente weitgehend. Von Bund und Ländern zentral vorgegebene Aufgaben und Ausgaben dominieren, ein Steuerkartell von Bund und Ländern sorgt für die erforderlichen Einnahmen. Wo Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften dennoch aufkeimt, macht ihm ein rigoroser Finanzausgleich den Garaus. Die Rückwirkungen des kooperativen Föderalismus auf die Lage auf den Arbeitsmärkten werden viel zu wenig beachtet³. Er verhindert mit bundeseinheitlichen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulierungen, daß adäquat auf regionale und sektorale Unterschiede reagiert werden kann. Ein prohibitiver, horizontaler und vertikaler Finanzausgleich schafft die materielle Grundlage für eine großzügige, immer öfter „fremdfinanzierte“ Subventionspolitik von Bund und Ländern, mit der notleidend gewordenen Branchen und Unternehmungen finanziell unter die Arme gegriffen wird. Das alles und noch viel mehr verwischt die beschäftigungspolitische Verantwortung der Tarifpartner weiter.

Neues institutionelles Design: Adäquate Therapie

Das eng gewebte institutionelle Geflecht erstickt den Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten, im Bereich des Sozialen und auf dem Felde der föderalen Ordnung, beschäftigungspolitische Verantwortung wird verwischt, ein Teufelskreis ist vorprogrammiert. Der ho-

he Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen und der differenzierende strukturelle Wandel sind wie Feuer und Wasser, steigende Arbeitslosigkeit ist unvermeidlich. Die ökonomische Basis des vorwiegend umlagefinanzierten Sozialstaates erodiert. Der Versuch, die eintretenden finanziellen Ungleichgewichte über höhere Beiträge in Grenzen zu halten, verschlechtert die Lage auf den Arbeitsmärkten weiter. Aber auch die allgemeine finanzielle Basis des Staates wird brüchiger: Höhere Arbeitslosigkeit läßt die Steuereinnahmen weniger sprudeln; finanzielles Doping für Branchen, Regionen und Qualifikationen, die ihre Zukunft schon hinter sich haben, muß finanziert werden. Der Versuch, die Defizite über höhere Steuern heute oder morgen zu verringern, legt sich wie Mehltau auf die wirtschaftliche Entwicklung. Die Arbeitslosigkeit steigt weiter, die finanziellen Un-

gleichgewichte des (Sozial-)Staates nehmen zu.

Die adäquate institutionelle Reaktion auf die wirtschaftlichen Veränderungen liegt auf der Hand: Es muß zum einen dafür Sorge getragen werden, daß es den Tarifpartnern nicht mehr möglich ist, die Lasten aus dem strukturellen Wandel auf Dritte abzuwälzen; zum anderen muß das institutionelle Arrangement so gewählt werden, daß es den heterogeneren wirtschaftlichen Strukturen entspricht⁴. Damit ist dreierlei notwendig: Erstens müssen die Tarifverhandlungen dezentraler, stärker auf betrieblicher Ebene stattfinden. Damit wird den heterogenen Interessen der Arbeitnehmer als auch der Unternehmungen besser entsprochen und die Organisationsmacht der Tarifpartner in die Schranken verwiesen. Zweitens muß der Sozialstaat, wo es möglich und sinnvoll ist, privatisiert werden und da, wo er weiter notwendig ist, muß stärker auf Äquivalenz gesetzt und müssen dezentralere Lösungen angestrebt werden. Damit schwinden die Möglichkeiten der Tarifpartner, den Sozialstaat weiter auszuplündern. Drittens muß der fiskalische Föderalismus so organisiert werden, daß die regionalen und lokalen Präferenzen der Bürger besser getroffen werden. Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen sind stärker zu dezentralisieren. Mit einem wettbewerblicheren fiskalischen Föderalismus sinken die Chancen der Tarifpartner, den Staat in be-

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Norbert Berthold, 47, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft.

Prof. Dr. Hans Jürgen Rösner, 52, ist Direktor im Seminar für Sozialpolitik an der Universität zu Köln, mit den Forschungsschwerpunkten Soziale Ordnungspolitik, Internationaler Vergleich von Systemen sozialer Sicherung.

Prof. Dr. Birger P. Priddat, 49, ist Dekan an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre und Philosophie an der Universität Witten/Herdecke.

³ Vgl. N. Berthold: Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit: eine vernachlässigte Beziehung, in: List Forum für Wirtschaftspolitik und Finanzpolitik, 24 (1998), S. 345-366.

⁴ Vgl. M. Buti, L. R. Pench, P. Sestito: European Unemployment: Contending Theories and Institutional Complexities. European Investment Bank. Report 98/01. Luxemburg 1998, S. 29-31; N. Berthold: Abbau der Arbeitslosigkeit – Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat, Bad Homburg 1999.

beschäftigungspolitische Geiselhaft zu nehmen.

Es ist unbestritten: Mehr Beschäftigung und mehr Wohlstand ist nur möglich, wenn in allen drei Bereichen wieder mehr Wettbewerb einkehrt. Das ist leichter gesagt als getan. Das gegenwärtige institutionelle Arrangement ist zwar alles andere als effizient, es ist dennoch ein polit-ökonomisches Gleichgewicht⁵. Eine breite Mehrheit in unserer Gesellschaft scheint ganz gut damit zu leben, wohl auch deshalb, weil sie die Folgen für die zukünftigen Generationen systematisch ausblendet. Das gilt nicht nur für die Arbeitsplatzbesitzer, die vom mangelnden Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten profitieren. Es trifft auch für eine Mehrheit der Bevölkerung zu, die Nutzen aus der gegenwärtigen Form des Sozialstaates zieht.

Schließlich sind die Bundesländer hoffnungslos in der Minderheit, die vom zentralen, kooperativen fiskalischen Föderalismus loskommen wollen und auf mehr Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften setzen. Es ist deshalb schwer, eine politische Mehrheit zu organisieren, die bereit ist, den ineffizienten institutionellen Status quo aufzugeben, neue Institutionen zu installieren und zu ökonomisch besseren Ergebnissen, mehr Wohlstand und weniger Arbeitslosigkeit zu kommen.

Korporatistische Lösungen: Wege ins Abseits

Der Weg zu einem institutionellen Arrangement, das über mehr Wettbewerb im Bereich des Sozialen, des fiskalischen Föderalismus und des Arbeitsmarktes selbst zu

weniger Arbeitslosigkeit führt, ist überaus steinig. Es sind grundsätzlich zwei Varianten denkbar, diesen Weg zu beschreiten: institutioneller Wettbewerb oder Korporatismus. Die Konzertierte Aktion der Vergangenheit in der Stabilitäts- und Wachstumspolitik und im Gesundheitswesen zählen ebenso wie das Bündnis für Arbeit zur zweiten Variante.

Die korporatistische Idee ist einfach: Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten sollen gelöst werden, indem sich nicht nur Staat und Interessengruppen auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen, sondern es auch zu einem Ausgleich der Interessen der organisierten Gruppen kommt⁶. Allerdings: Die korporatistischen Versuche der Vergangenheit und der Gegenwart operieren auf unterschiedlichen ökonomischen Terrains: Die Konzertierte Aktion der 60er Jahre wollte zyklischen Problemen zu Leibe rücken, also prozeßpolitische Aktivitäten besser aufeinander abstimmen, das Bündnis für Arbeit muß vor allem strukturelle Probleme auf den Arbeitsmärkten lösen, also einen ordnungspolitischen Rahmen installieren, der für mehr Wettbewerb sorgt⁷.

Es sind Zweifel angebracht, ob ein Bündnis für Arbeit zu mehr Wettbewerb führen kann. Die Tarifpartner, die bisher im Verein mit den politischen Entscheidungsträgern alles getan haben, institutionellen Wettbewerb zu verhindern, müssen nun den wettbewerblichen Kräften auf den Arbeitsmärkten und anderswo eine

Gasse bahnen, wenn Arbeitslosigkeit wirksam bekämpft werden soll. Der Verdacht liegt nahe, daß damit der Bock zum Gärtner wird. Der Preis, den die Gewerkschaften in einem Bündnis zahlen müssen, wenn es beschäftigungspolitisch erfolgreich sein soll, ist der Verzicht auf mögliche Lohnsteigerungen und Tarifverbesserungen. Während die Arbeitslosen und die Eigentümer von Realkapital unmittelbar gewinnen, stellen sich die Arbeitsplatzbesitzer erst einmal relativ schlechter. Die in den Gewerkschaften tonangebenden Arbeitsplatzbesitzer sind nur bereit, einer solchen Vereinbarung zuzustimmen, wenn sie für den temporären Lohnverzicht entschädigt werden. Ein Bündnis für Arbeit braucht wie alle anderen korporatistischen Lösungen somit immer einen dritten Partner, der bereit ist, für diese „Entschädigung“ aufzukommen. Es verwundert deshalb nicht, daß überall, wo solche korporatistischen Arrangements installiert werden, der (Sozial-)Staat mit im Boot sitzt⁸.

Das alte Spiel, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuwälzen, geht im neuen Gewande eines Bündnisses weiter, nun auch offiziell. Da der (Sozial-)Staat als Entsorgungseinrichtung für die Tarifpartner weiter gebraucht wird, dominiert bei seiner Umgestaltung nicht Innovation, sondern Restauration. Der institutionelle Mismatch wird nicht verringert. Die rot-grüne Regierung hat deshalb die ersten vorsichtigen, tastenden Schritte der alten Regierung, den Sozialstaat über stärkere Eigenverantwortung, mehr Versicherung und weniger Umverteilung auf ein solideres ökonomisches Fundament zu stellen, wieder rückgängig gemacht.

⁵ Vgl. N. Berthold, R. Fehn: The Positive Economics of Unemployment and Labor Market Inflexibility, in: *Kyklos*, 49 (1996), S. 583-613; G. Saint-Paul: The political consequences of unemployment, in: *Swedish Economic Policy Review*, 5 (1998), S. 259-295.

⁶ Vgl. G. Gäfgen: Kooperative Wirtschaftspolitik, neuer Korporatismus und Wirtschaftsordnung, in: J. Klaus, P. Klemmer (Hrsg.): *Wirtschaftliche Strukturprobleme und soziale Fragen*. Berlin 1988, S. 41-52.

⁷ Vgl. N. Berthold, R. Hank: *Bündnis für Arbeit: Korporatismus statt Wettbewerb*, Tübingen 1999, S. 40-49.

⁸ Vgl. N. Berthold, R. Hank: *Bündnis für Arbeit*, a.a.O., S. 26-69.

Das reicht allerdings nicht aus, die überschüssigen Mengen aus den Arbeitsmärkten herauszukaufen, zumindest solange nicht, wie die Lohn- und Tarifpolitik die wirklichen Verhältnisse auf den Arbeitsmärkten nur unzulänglich berücksichtigt. Neue interventionistische staatliche Aktivitäten sind notwendig, an Ideen herrscht kein Mangel: Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollen ausgebaut, ein flächendeckend staatlich subventioniertes Niedriglohnsegment ohne Niedriglöhne soll eingeführt werden, der Übergang in die Rente soll nicht allein über beitrags-, sondern auch steuerfinanzierte Tariffonds erfolgen, eine Rente mit 60 ohne adäquate versicherungsmathematische Abschläge wird von den Gewerkschaften gefordert und ist von der Regierung grundsätzlich zugesagt. Also: Es hat sich nichts geändert, zukünftige Generationen werden weiter als Lastesel mißbraucht.

Mehr institutioneller Wettbewerb: Hilfe durch Globalisierung

Es spricht nichts dafür, daß korporatistische Arrangements in der Lage sein könnten, einen adäquaten ordnungspolitischen Rahmen zu schaffen, der mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten, im Bereich des Sozialen und des fiskalischen Föderalismus zuläßt. Ganz im Gegenteil: Solche Arrangements sind grundsätzlich defensiv ausgerichtet, der institutionelle Status quo soll erhalten werden. Da korporatistische Lösungen von mächtigen Interessengruppen gefordert, noch immer von einer Mehrheit der Wähler gutgeheißen und mit staatlicher Hilfe installiert werden, ist unter normalen wirtschaftlichen und politischen Umständen nicht zu erwarten, daß das ineffiziente polit-ökonomische Gleichgewicht von innen aufgebrochen wird.

Die Hilfe auf Besserung kann nur von außen über einen schärferen institutionellen Wettbewerb kommen. Der ist allerdings nur möglich, wenn die Kanäle, über die er wirkt und den Prozeß der institutionellen Arbitrage in Gang hält, also internationaler Handel und international mobile Produktionsfaktoren, nicht zugeschnitten werden. Der korporatistischen Versuchung kann somit nur widerstanden werden, wenn Güter- und Faktormärkte weltweit offen sind.

Es besteht Hoffnung, daß der Trend zu weltweit offeneren Güter- und Faktormärkten auch weiter anhält. Der technische Fortschritt hat die Kosten der Information, der Kommunikation und des Transportes drastisch verringert. Diese Entwicklung läßt sich nicht mehr zurückdrehen. Damit setzen aber ein stärkerer internationaler Handel und international mobiles Kapital den verkrusteten institutionellen Strukturen zu. Der Preis, den wir über höhere Arbeitslosigkeit und einen geringeren Wohlstand für ineffiziente institutionelle Arrangements zahlen müssen, steigt damit deutlich an.

Erste erzwungene Veränderungen sind zu sehen: Der Flächentarif erodiert, dezentrale Verhandlungen gewinnen an Boden, die heterogenen Interessen von Unternehmen und Arbeitnehmern finden eher Gehör. Der Sozialstaat zeigt erste Zerfallserscheinungen; von Privatisierung ist zwar noch wenig zu sehen, allerdings gewinnen Äquivalenzüberlegungen an Boden; eine Tendenz zu dezentraleren Lösungen ist nicht zu übersehen. Auch der kooperative Föderalismus kommt auf den Prüfstand. Der Ruf der Bürger auf kommunaler, der politischer Entscheidungsträger auf regionaler Ebene nach mehr Verantwortung wird lauter. Das zusammenwachsende Europa stärkt das Gewicht

der Regionen und mindert das der Nationalstaaten⁹. Das sind eigentlich gute Voraussetzungen für mehr institutionellen Wettbewerb.

Es ist dennoch Vorsicht geboten, diese Hoffnung muß sich nicht erfüllen. Der Korporatismus ist zwar eng mit dem Nationalstaat verbunden, wegen der schwindenden Bedeutung des Nationalstaates scheint damit auch sein Schicksal besiegelt. Das kann allerdings zumindest in Europa noch dauern, die Restauration ist in vollem Gange. Die nationalen Interessengruppen werkeln ebenso wie nationale politische Entscheidungsträger an harmonisierten Lösungen für die Europäische Union. Es ist kein Zufall, daß auf den drei Feldern der Lohn- und Tarifpolitik, der Sozialpolitik und der Steuerpolitik erhebliche Bemühungen unternommen werden, zu einer stärkeren Harmonisierung zu kommen.

Europaweite Tarifverhandlungen, koordinierte europäische arbeitsmarktpolitische Aktivitäten, stärker aufeinander abgestimmte arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regulierungen und harmonisierte Steuern würden den institutionellen Wettbewerb erheblich einschränken, die beschäftigungspolitische Verantwortung noch mehr verwischen, die Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten weiter verschlechtern und den materiellen Wohlstand in der Europäischen Union beeinträchtigen. Ob korporatistische Arrangements eine europäische Zukunft haben, hängt somit entscheidend davon ab, ob sich (verbands-)politische Macht oder das ökonomische Gesetz durchsetzen. Nur bei weltweit offeneren Güter- und Faktormärkten bleibt das ökonomische Gesetz auf der Siegesstraße.

⁹ Vgl. N. Berthold, R. Hank: Bündnis für Arbeit, a.a.O., S. 115-122.