

Streeck, Wolfgang

Working Paper

Verbände als soziales Kapital: Von Nutzen und Nutzung des Korporatismus in einer Gesellschaft im Wandel

MPIfG Working Paper, No. 99/2

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Streeck, Wolfgang (1999) : Verbände als soziales Kapital: Von Nutzen und Nutzung des Korporatismus in einer Gesellschaft im Wandel, MPIfG Working Paper, No. 99/2, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp99-2/wp99-2.html>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/44277>

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.



MPIfG Working Paper 99/2, April 1999

Verbände als soziales Kapital: Von Nutzen und Nutzung des Korporatismus in einer Gesellschaft im Wandel

Wolfgang Streeck (ws@mpifg.de)

Beitrag zu einem wissenschaftlichen Symposium anlässlich des fünfzigjährigen Bestehens des Bundesverbandes der deutschen Industrie (BDI) zum Thema "Bewahren und Bewegen - Zur Rolle der Verbände in Deutschland", Sektion 1, Interessenregulierung zwischen Korporatismus und Pluralismus, Köln, 11. und 12. März 1999.

Prof. Wolfgang Streeck ist Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

I.

Sind Verbände der Handlungsfähigkeit der Politik zuträglich oder schädlich? Mehr als über beinahe jedes andere politische Thema gehen hierüber die Ansichten auseinander. In der öffentlichen Meinung ist die Reputation von Interessenverbänden nicht hoch. Für die Bürger sind sie zumeist "Lobbies", die den von ihnen vertretenen Interessengruppen materielle Vorteile sichern, indem sie den demokratisch ermittelten Volkswillen hinter den Kulissen konspirativ außer Kraft setzen. In dieser Einschätzung lassen sich Elemente der pluralistischen Demokratietheorie erkennen, die in den Nachkriegsjahren zum eisernen Bestand der deutschen "politischen Bildung" geworden und offenbar tief in das politische Alltagsverständnis eingewandert sind. Weniger popularisierungsfähig waren dagegen anscheinend andere, *auch* im pluralistischen Verbändebild beheimatete Vorstellungen, in denen Verbände als unentbehrliche Instrumente politischer Beteiligung und damit als *Bedingung* demokratischer Freiheit erscheinen. Allerdings hat schon die pluralistische Demokratietheorie selber es nie vermocht, den Widerspruch zwischen ihrer Sicht von Verbänden als demokratiegefährdender Lobby einerseits und als demokratienotwendiger partizipatorischer Infrastruktur andererseits aufzulösen.

Korporatistische politische Theorien dagegen, liberale und anti-liberale gleichermaßen, haben der parlamentarischen Demokratie nie zugetraut, ohne Ergänzung durch starke Organisationen funktionaler Interessen wirklich funktionieren zu können, und zwar weder bei der Formulierung eines gesellschaftlichen Gesamtinteresses noch bei seiner Durchsetzung. Wenn nicht der parlamentarischen Demokratie überhaupt, so galt und gilt ihre Skepsis zumindest der jakobinisch-liberalen Vorstellung von demokratischer Beteiligung, in dem der Einzelne dem Staat ohne Vermittlung und Einengung durch intermediäre Gruppen gegenüberstehen soll. Ein allein in parlamentarischen Wahlen festgestellter Volkswille erscheint der korporatistischen Tradition als für legitimes staatliches Handeln zu wenig differenziert, und das von einer noch so kompetenten Bürokratie mobilisierbare Wissen für sachgerechtes Regierungshandeln zu wenig komplex. Wille und Wissen des Staates müssen deshalb durch eine willens- und wissensfähig organisierte *Zivilgesellschaft* ergänzt, wenn nicht gar überhaupt erst

hervorgebracht werden. Ähnliches gilt für die *Umsetzung* staatlicher Politik, für welche ein demokratischer Staat ohne Unterstützung durch kooperationsfähige intermediäre Organisationen weder über die notwendige Legitimität noch die erforderliche Sachkompetenz verfügt.

Hier schließt sich der Kreis. Während im pluralistischen Weltbild Verbände, besonders wenn sie gut organisiert sind, den demokratischen Staat vor allem behindern und blockieren, ist für die korporatistische Tradition ein Staat ohne eine ausgebaute Infrastruktur intermediärer Interessenorganisationen nur begrenzt regierungsfähig und deshalb für seine Gesellschaft kosten- und krisenträchtig. Wie andere derartige Kontroversen, so läßt sich auch diese wohl nicht ein für allemal entscheiden. Vieles spricht dafür, daß jede der beiden konkurrierenden Theorien, die pluralistische von der überwiegend destruktiven und die korporatistische von der überwiegend produktiven Wirkung von Interessenverbänden, tatsächlich vorhandene Tendenzen reflektiert, die in der Wirklichkeit gegeneinander um Vorherrschaft streiten. Welches der beiden Kräftebündel jeweils überwiegt, und welches der beiden diese reflektierenden "Modelle", das pluralistische oder das korporatistische, sich jeweils "bewahrheitet", hängt nicht von ihnen selber, sondern von dem räumlichen und zeitlichen Kontext ab, in dem ihre Wirkungslogiken aufeinandertreffen, sowie von dem Gebrauch, den die Praxis von ihnen macht oder zu machen versteht. Verbände können Politik blockieren und Demokratie gefährden; aber sie können einer Gesellschaft genauso gut helfen, Probleme zu lösen, die durch staatliche Politik allein nicht gelöst werden können.

Die heutige Konferenz findet anläßlich des Jubiläums eines der wichtigsten Verbände unseres Landes und des sich herausbildenden europäischen Wirtschaftsraums statt. Wo wäre es angebrachter als hier, zunächst und vor allem über den konstruktiven Beitrag von Interessenverbänden zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit moderner Gesellschaften und zur Zivilisierung ihres politischen Lebens zu sprechen? Verbände sind Teil des *sozialen Kapitals* einer Gesellschaft; sie stellen dieser eine *Infrastruktur eingespielter Beziehungen* innerhalb und zwischen gesellschaftlichen Gruppen zur Verfügung, mit deren Hilfe Konflikte beigelegt und gemeinsame Interessen gesucht und gefunden werden können. Gesellschaften ohne derartiges Kapital sind ärmer, weil ihnen ein Vorrat an jederzeit aktivierbaren Möglichkeiten fehlt, zwischen ihren Mitgliedern und deren jeweiligen Sonderinteressen Kosten senkende und den allgemeinen Nutzen vergrößernde Synergien zu entdecken und nutzbar zu machen. Was Verbände als soziales Kapital, wenn sie richtig genutzt werden, zur politischen Leistungsfähigkeit moderner Gesellschaften beitragen können, möchte ich anhand von vier Punkten kurz illustrieren:

1. Verbände organisieren *Kooperation zwischen Konkurrenten*. Liberale Theorien von Wirtschaft und Gesellschaft vergessen allzu oft, daß Kooperation ebenso produktiv sein kann wie Wettbewerb, unter anderem weil sie Transaktionskosten zu senken und ein Übermaß an staatlicher Regulierung zu verhindern vermag. Beispiele für durch Verbände vermittelte, kostensenkende und autonomiesichernde Zusammenarbeit zwischen Konkurrenten sind die industrielle Gemeinschaftsforschung, die Standardisierung von Produkten und Prozessen, gemeinsame Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung von Beschäftigten und nicht zuletzt die gemeinsame Regelung der Arbeitsbeziehungen außer- und oberhalb des einzelnen Unternehmens. Verbandlich organisierte Kooperation zwischen Wettbewerbern ermöglicht ferner Vereinbarungen von Branchen mit dem Staat, die industrielle Selbstregulierung an die Stelle staatlicher Fremdregulierung setzen. Ob Kooperation zwischen Konkurrenten auf die Produktion kollektiver Gütern beschränkt bleibt, die den Nutzen der Gesellschaft erhöhen, oder zu Kartellen führt,

die sich auf Kosten der Gesellschaft bereichern, hängt nicht zuletzt davon ab, ob staatliche Ordnungspolitik, im weitesten Sinne, sie sozialverträglich zu regulieren vermag. Korporatistische Interessenregulierung besteht in der Kunst, die Rahmenbedingungen verbandlichen Handelns so festzulegen, daß die destruktiven Wirkungen von Kooperation zwischen Konkurrenten unterdrückt und ihre konstruktiven Wirkungen gefördert werden.

2. Verbände ermöglichen nicht nur Kooperation zwischen Akteuren mit identischen, sondern auch *Kompromisse* zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen. Korporatistische Interessenregulierung nutzt das in Verbänden angesammelte soziale Kapital zur Verwandlung potentieller Konflikte in Synergien. Indem sie mit Hilfe der internen Verpflichtungsfähigkeit der Verbände das Verhalten ihrer Mitglieder verlässlich aufeinander abstimmt, sichert sie nicht nur soziale Kohäsion, sondern ermöglicht Effizienzgewinne durch Verringerung von Transaktionskosten und gemeinsame Orientierung an Zielen, von deren Verwirklichung alle Beteiligten profitieren können. Soziales Kapital, wie es von gut organisierten Verbänden verkörpert wird, befähigt eine Gesellschaft, Nullsummen- in Positivsummenspiele zu verwandeln, indem sie Aufmerksamkeit und Handeln ihrer Mitglieder von Konflikten auf Komplementaritäten und von unvereinbaren kurzfristigen auf vereinbare langfristige Interessen lenkt. Dabei kommt der Gesellschaft zugute, daß aufgrund der Kontinuität der von Verbänden vertretenen Interessen der Zeithorizont verbandlicher Politik in der Regel über den Tellerrand sowohl der Rechnungsperioden der Verbandsmitglieder als auch der Wahlperioden der Politik hinausreicht. Wo korporatistische Interessenregulierung gelingt, übersteigt der Nutzen von ausgehandelter Komplementarität und Langfristigkeit die, als solche oft nicht unbeträchtlichen, Kosten der verhandlungsdemokratischen Verfahren, auf die Gesellschaften mit starken Verbänden angewiesen sind.
3. Verbände erhöhen das *Informationsniveau* und die *Informationsintensität* einer Gesellschaft, indem sie in ihrem eigenen Interesse *die Politik über das Notwendige und ihre Mitglieder über das Mögliche* aufklären. Sie tragen dadurch nicht nur zu einer besseren Politik, sondern auch zu verbesserter sozialer Integration bei. Während sie "nach unten", im Verhältnis zu ihren Mitgliedern, für realistische Interessendeutungen sorgen müssen, die sie in die Lage versetzen, unvermeidliche Enttäuschungen ohne Legitimitätsverlust zu überstehen, verhelfen sie "nach oben" der staatlichen Verwaltung zu einem Detailwissen, das diese allein sich nicht oder nur zu prohibitiven Kosten beschaffen könnte. Die Folge kann eine Entpolarisierung und Versachlichung des politischen Diskurses sein, die es der Gesellschaft ermöglichen, informiertere und problemgerechtere Entscheidungen zu treffen.
4. Verbände befähigen ihre Mitglieder, ihre Stimme wirksam zu Gehör zu bringen. Damit bieten sie den Unzufriedenen eine Alternative zu Resignation und Abwanderung; indem sie *voice* ermöglichen, machen sie *exit* unnötig. Dies erscheint von besonderer Bedeutung in einer Zeit wachsender, zunehmend über nationale Grenzen hinaus reichender Mobilität gerade von Wirtschaftsunternehmen. Unternehmen, die sich durch starke Verbände zu Wort melden können, können sich die Risiken einer Abwanderung in andere Verhältnisse ersparen. Zugleich kann, wie Hirschmann gezeigt hat, effektiver Widerspruch den Verfall kollektiver Güter aufhalten; Abwanderung dagegen beschleunigt ihn, weil sie die Interessen schwächt, die unter ihm leiden. Wo Verbände eine Stimme haben, gibt es zu Abwanderung, mit ihren hohen Kosten nicht nur für die Gesellschaft, sondern auch für die Unternehmen selber, eine Alternative.

II.

Das *Bündnis für Arbeit*, an dem der BDI führend beteiligt ist, ist ein aktueller Versuch, das in unserem historisch gewachsenen Verbändewesen akkumulierte soziale Kapital zur Aushandlung grundlegender Reformen nutzbar zu machen. Aller Rhetorik über die "deutsche Konsenssoße" zum Trotz besteht in Deutschland noch immer Übereinstimmung darüber, daß ausgehandelter Wandel erstrebenswerter ist als Veränderungen, die der Gesellschaft vom Staat oder vom Markt aufgezwungen werden, und daß es sich deshalb lohnt, mit verhandlungsdemokratischen Methoden nach Kooperation und Kompromiß zu suchen. Dies wird auch vom BDI so gesehen. Bei der gemeinsamen Pressekonferenz im Anschluß an die zweite Sitzung des "Bündnisses für Arbeit" erklärte der Präsident des BDI, Hans-Olaf Henkel:

Ich bin ... davon überzeugt, daß die deutsche Gesellschaft ... vor zwei Szenarien steht. Das eine ist das, was man allgemein als das britische Szenario beschreibt. Dort wurde der Karren soweit gegen die Wand gefahren, daß es einer Margaret Thatcher bedurfte, um alles in Ordnung zu bringen. Die englische Gesellschaft bezahlt heute noch an den sozialen Folgen dieser Aufräumarbeiten. Das andere Szenario ist das holländische, und dafür setze ich von morgens bis abends mit meinen Kolleginnen und Kollegen vom BDI ein.

[Niederschrift der Pressekonferenz am Donnerstag, dem 25. Februar 1999, im Info-Saal des Bundeskanzleramts.]

Nur eine Gesellschaft, die über eine gut ausgebaute Infrastruktur verhandlungsfähiger Verbände verfügt, hat überhaupt die *Option* eines niederländischen Weges. Die deutsche Gesellschaft, deren tief verwurzelte korporatistische Strukturen Werner Abelshäuser als Inbegriff einer schon früh erreichten "postliberalen Modernität" beschrieben hat, *hat* diese Option. Allerdings hat sie wahrscheinlich auch *keine andere*. Wie kaum ein anderer Staat ist der deutsche zur konzertierten Nutzung der kollektiven Handlungsfähigkeit seiner Verbände nicht nur in der Lage, sondern auch auf sie *angewiesen*. Reform ohne Konsens ist in Deutschland unwahrscheinlicher und auf jeden Fall noch kostspieliger als anderswo. Schon deshalb, so meine These, werden wir uns die Mühen des Verhandeln nicht werden ersparen können, zum Guten und zum Schlechten und ob uns das gefällt oder nicht. Allerdings ist, *zweitens*, ein Erfolg verhandlungsdemokratischer Methoden und korporatistischer Interessenregulierung alles andere als garantiert. Zugleich und *drittens* gilt aber, daß wir, wenn es uns gelingt zu tun, was wir besonders gut können, sehr wahrscheinlich mehr können als andere; *viel anderes als das können wir aber nicht*.

Das politische System der Bundesrepublik bietet den Gegnern jeder von der gewählten Regierung verfolgten Politik ungewöhnlich viele "Vetopunkte". Wenn der *Markt* mit Hayek als ein System "verteilter Intelligenz" verstanden werden kann, dann ist der deutsche *Staat* ein System verteilter Macht. Regierungsbildung in Deutschland ist fast immer Koalitionsbildung; die Bundesregierung muß ihre Politik mit einem Bundesrat abstimmen, der häufig von der Opposition beherrscht wird; ständig finden Wahlen statt; ein mächtiges Verfassungsgericht schreibt der Exekutive vor, was sie darf und was sie muß; die in der Verfassung verankerte Tarifautonomie begrenzt die Reichweite des Regierungshandelns auf das empfindlichste usw. Veränderungen, und zumal grundlegende, sind in einem solchen System nur im Konsens möglich. Anders als in Großbritannien, wo in den achtziger Jahren eine aggressive Regierung einen starken Staat

dazu nutzen konnte, eine nur schwach organisierte Zivilgesellschaft politisch zu überwältigen, hängt politisch gestalteter Wandel in Deutschland davon ab, daß zwischen der staatlichen Politik und den organisierten gesellschaftlichen Gruppen Einverständnis erzielt wird. Die deutsche Alternative zu ausgehandelten Reformen sind nicht staatlich aufgezwungene Reformen, sondern Stagnation - und in einer Welt, die sich ändert, ist Stagnation nichts anderes als langsames Verfaulen.

Daß bei uns erfolgreiches politisches Handeln ohne Zugeständnisse von anderen und an andere kaum möglich ist, läßt sich auch positiv formulieren. Wenn es denn stimmt, daß unter komplexen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen, in denen die Interdependenz zwischen den Interessensphären und Lebensbereichen hoch ist, die einseitige Durchsetzung des eigenen Interesses diesem immer auch schadet, und oft mehr als es ihm nutzt, dann erscheint ein politisches System, das zur Berücksichtigung der Interessen anderer zwingt, außerordentlich zeitgemäß. Die hohen sozialen Kosten des politischen Kraftaktes der Thatcher-Regierung, die auch diejenigen nicht übersehen können, die manchmal an der Langsamkeit ausgehandelten Wandels verzweifeln, sind hierfür ein guter indirekter Beleg. Freilich sind auch bei uns die Beteiligten alles andere als davor gefeit, ihre gegenseitige Abhängigkeit um einfacherer Weltbilder willen zu vergessen oder zu verdrängen, ungeachtet der Folgen, die auf sie selber zurückfallen können. Ein interessantes Beispiel hierfür war das Schicksal der auf Betreiben der Arbeitgeber und gegen den Widerstand der Gewerkschaften erfolgten gesetzlichen Senkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall; ein anderes, aktuelleres ist die von einigen Gewerkschaften sich selbst zugefügte Zerstörung des Flächentarifs durch Erzwingung überhöhter Lohnabschlüsse.

Daß in Deutschland Reformen gegen die organisierten sozialen Gruppen nicht möglich sind, bedeutet freilich *nicht notwendigerweise*, daß sie es *mit* ihnen sind. Die weitverbreitete Ansicht, daß organisierte Interessengruppen nur dazu taugen, entweder sich selbst zu bedienen oder sich gegenseitig zu blockieren, oder beides zugleich, ist, auch wenn sie falsch ist, nicht ohne reale Entsprechungen. Ob es zu einer erfolgreichen Nutzung organisierter privater Interessen für öffentliche Zwecke kommt, und zumal für eine gemeinsame Antwort auf neue, bestehende Institutionen in Frage stellende Probleme, hängt von vielen Faktoren ab. Die Literatur befaßt sich hier vornehmlich mit "harten", also strukturellen, wirtschaftlichen und politischen Bedingungen erfolgreicher Konzertierung. Nicht weniger wichtig erscheint aber eine *politische Kultur*, die den Grenzen und Möglichkeiten von Politik in einer Verhandlungsdemokratie gerecht wird. Für deren Entwicklung sind alle Mitglieder der politischen Elite gleichermaßen verantwortlich. Wie solche Verantwortung wahrgenommen werden kann und muß, läßt sich in Holland und Dänemark, zunehmend aber auch in einem Land wie Italien beobachten. Was insbesondere die Verbände betrifft, so verlangt ein verantwortungsbewußter Umgang mit der eigenen Vetomacht unter anderem, daß die oben erwähnte aufklärende Funktion der Verbandsführungen gegenüber ihren Mitgliedern ernst genommen wird. Die für unser Land so unangenehm bezeichnende, eigentümlich ungezügelte und ausländische Beobachter oft abstoßende Konflikt rhetorik, derer sich viele Verbandsvertreter (und Politiker) bei uns immer wieder bedienen - eine Rhetorik, die den Eindruck erweckt, wir lebten gerade nicht in einem hoch verflochtenen, sondern in einem nach allen Seiten offenen, pluralistischen politischen System -, ist damit nicht vereinbar. Niemand kann seinen Mitgliedern das Notwendige erklären, wenn er ihnen vorher eingeredet hat, das Wünschenswerte sei identisch mit dem Möglichen. Radikale Rhetorik in verflochtenen Verhältnissen führt zu gegenseitiger Blockade, schwindendem Vertrauen, wachsendem Zynismus und Ansehensverlust nach innen und außen; was immer mit ihr beabsichtigt sein mag, im Ergebnis bewirkt sie nichts als eine Fortsetzung der Stagnation.

Noch wichtiger als ein Ende des klobigen Konfliktdiskurses, der sich so wenig mit unseren auf Konsens angewiesenen Institutionen verträgt, ist eine *staatliche Politik*, die die organisierten Gruppen in die *Pflicht* nimmt, ohne ihre Autonomie zu untergraben. Ein Land, das die Möglichkeiten einer hoch organisierten Zivilgesellschaft zu sozial kontrollierter Selbsttransformation nutzen will, benötigt einen starken und aktiven, keinen schwachen und passiven Staat - freilich einen mit einem besonderen *Führungsstil*. Auch hier, bei der *Kunst der Konzertierung*, spielen "weiche" Faktoren eine wichtige Rolle. So gehört zu den wichtigsten Instrumenten politischer *Führung durch Zusammenführung* eine versachlichte öffentliche Debatte, die die beteiligten Interessengruppen der *sanften Gewalt unbestreitbarer Tatsachen* aussetzt; nicht umsonst beneiden wir die Niederländer für ihre gemeinsamen Beratungseinrichtungen wie den Sozialökonomischen Rat und die Stiftung der Arbeit. Die den modernen Staat definierende, allein ihm zu Gebote stehende Fähigkeit zur Herstellung gesicherter, durch legitime Gewaltanwendung durchsetzbarer *Verbindlichkeit* wird durch gemeinsame Beobachtung objektiver Sachverhalte nicht überflüssig; Gebrauch gemacht wird von ihr aber erst am Ende oft langwieriger Verhandlungen und vor allem zur Herstellung und Sicherung von *Vertrauen* in die Realisierung getroffener Absprachen.

Mehr als alles andere jedoch setzt, drittens, eine korporatistische Nutzung des sozialen Kapitals starker Verbände voraus, daß die vom Volk gewählte Regierung, gestützt auf ihre demokratische Legitimität, die *Probleme* der Gesellschaft und die aus ihnen resultierenden gemeinsamen *Aufgaben* unmißverständlich ausspricht und dadurch den organisierten Interessen verbindliche *Ziele* setzt. Insbesondere in einem stets von Selbstblockade bedrohten politischen System wie dem deutschen ist ein politisch geführter Übergang von einer interessendurchsetzenden zu einer probemlösenden Politik und einer dieser gemäßen öffentlichen Sprache eine unentbehrliche Voraussetzung dafür, daß die hohen sozialen Kosten ungesteuerten oder aufgezwungenen Wandels vermieden werden können. Aussitzen und Abwarten sind gerade in konsensabhängigen politischen Systemen das Gegenteil des Notwendigen. Gefragt ist vielmehr - siehe die Rolle der Premierminister Lubbers und Kok im niederländischen Reformprozeß der achtziger Jahre - die hohe demokratische Kunst der moralischen Überredung und, wo erforderlich, die Bereitschaft zum Einsatz politisch riskanter und deshalb, im Fall des Gelingens, um so zwingenderer Krisenrhetorik; *ohne diese muß am Ende auch die beste Moderation am Widerstand der Partikularinteressen scheitern*.

Konzertierung in der Demokratie erfolgt nicht zuletzt durch gekonnte Mobilisierung der öffentlichen Meinung. Das deutsche Bündnis für Arbeit wird die Probleme des Arbeitsmarkts nur dann zu lösen vermögen, wenn es der demokratisch gewählten Regierung gelingt, als oberstes Entscheidungs- und Bewertungskriterium für alle wirtschafts- und sozialpolitischen Vorschläge und Forderungen, egal von wem sie kommen, die Frage im allgemeinen Bewußtsein zu verankern, ob von ihnen eine Verbesserung der Beschäftigung zu erwarten sei. Ohne öffentliche und dadurch glaubhaft gemachte Selbstbindung des staatlichen Handelns an ein eindeutig formuliertes Gemeinschaftsinteresse ist eine zugleich hoch und fragmentiert organisierte Zivilgesellschaft wie die deutsche nicht mehr als ein pluralistisches Interessengeflecht - lebensfähig in guten Zeiten, sich selbst blockierend und gefährdend in schlechten.

Korporatistische Konzertierung stellt freilich nicht nur hohe Anforderungen an staatliche Handlungsfähigkeit, sondern kann auch helfen, diese zu verbessern. Ein Staat, der sich auf dreiseitige Abstimmung und Aushandlung einlassen will oder muß, muß in der Lage sein, mit einer Stimme zu sprechen. Nur wenn es ihm gelingt, sich selbst zu koordinieren,

kann er erwarten, die sozialen Gruppen koordinieren zu können. Wer immer in dreiseitigen Verhandlungen über Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik den Staat vertritt, muß Zugeständnisse seiner Verhandlungspartner, etwa bei der Flexibilität von Arbeitsmärkten, durch Gegenleistungen in anderen Bereichen, etwa der Steuerpolitik, entgelten können. Besser als alles andere legitimieren die Erfolgsbedingungen dreiseitiger Verhandlungen deshalb eine Beschneidung der Unabhängigkeit der einzelnen Ministerien, auch wenn dadurch deren Sonderbeziehungen mit ihrer jeweiligen Klientel, vermutlich ohnehin zum allgemeinen Wohl, aus ihrem ressortzentrierten *lokalen Gleichgewicht* geraten. Die Beteiligung der organisierten Interessen an der öffentlichen Gewalt führt auf seiten des Staates, insbesondere eines so fragmentierten Staates wie des deutschen, zur Konzentration von Macht nicht nur bei, sondern auch innerhalb der Exekutive.

III.

Das "Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit" kann nur Erfolg haben, wenn alle an ihm Beteiligten die Möglichkeiten dreiseitig ausgehandelter Politik verstehen und kompetent von ihnen Gebrauch machen. Funktionale Interessen, die im Produktionsprozeß und in der gesellschaftlichen Arbeitsteilung verankert sind, sind solider und dauerhafter als parteipolitische; die Kooptation ihrer Repräsentanten in den staatlichen Entscheidungsprozeß kann deshalb den Zeithorizont politischer Reformprojekte über die Kurzfristigkeit der parlamentarischen Legislaturperiode und das Wechselspiel parlamentarischer Mehrheitsbildungen hinaus verlängern. Starke Verbände als Partner staatlicher Politik ermöglichen ferner eine rasche Rückmeldung der tatsächlichen Auswirkungen riskanter Entscheidungen, deren genaue Konsequenzen nicht gänzlich vorherzusehen und die deshalb auf die Möglichkeit rascher und einvernehmlicher Revision angewiesen sind. Enge Kooperation von Staat und Verbänden kann dadurch, wie in den Niederlanden, eine Gesellschaft in die Lage versetzen, sich langfristig auf eine innovative, *nach vorne offene* und im guten Sinne *experimentelle*, d.h. auf Korrektur durch Erfahrung ausgelegte Reformpolitik einzulassen.

Eine solche Politik benötigen wir in Deutschland auf das dringlichste. Dies ist der Grund, weshalb der Verfall der *Kunst der politischen Führung* in der Ära Kohl die deutsche Gesellschaft so schwer trifft. Die Krise unseres Beschäftigungssystems geht so tief, daß sie nur mit neuen Mitteln und nur in einem langen Prozeß zu beheben sein wird. Ohne Unsicherheit wird es dabei nicht abgehen. Wer sich nur auf Maßnahmen einlassen will, deren Wirkungen sich mit dem Modellwissen von heute bis in alle Verzweigungen durchrechnen und berücksichtigen lassen, verewigt den Zustand, den er vorgibt, überwinden zu wollen. Perfektionismus in der Krise ist gleichbedeutend mit Immobilität; das Abkommen von Wassenaar, mit dem der niederländische Reformprozeß begann, war nicht länger als anderthalb Schreibmaschinenseiten. In Situationen, in denen sich die notwendigen Therapien und ihre Folgen und Nebenfolgen nicht immer überblicken lassen, bedarf es vor allem des *Vertrauens*: Vertrauen in die eigene Fähigkeit, mit noch unbekanntem künftigen Problemen fertig zu werden, und Vertrauen in die Bereitschaft der anderen, unvorhergesehene Entwicklungen nicht zum eigenen Vorteil auszunutzen. Eine ausgehandelte Abstimmung zwischen Staat und Verbänden kann beides sichern. Die vielfältigen Synergien, die sie zu mobilisieren vermag, sind geeignet, den *praktischen Optimismus* zu rechtfertigen, der am Anfang jedes langfristigen, in seinem Ergebnis unvermeidlich ungewissen Reformprozesses stehen muß. Und partnerschaftliche Absicherung gegen opportunistische Versuchungen macht es möglich, einen Schritt nach dem anderen zu tun, anstatt alle auf einmal tun zu müssen.

Wenn korporatistische Interessenregulierung einen technokratischen Perfektionismus überwinden soll, der das Mißtrauen verewigt und politischen Fortschritt blockiert, dann verlangt sie nicht nur von der Regierung, sondern auch von den Repräsentanten der beteiligten Verbände ein hohes Maß an *Führungsfähigkeit*. Auch dies ist ein "weicher" und dennoch unentbehrlicher Erfolgsfaktor korporatistischer Konzertierung. Gerade in Deutschland neigen die Apparate der großen gesellschaftlichen Organisationen dazu, sich an den entsprechenden Apparaten des Staates zu orientieren - und insbesondere an einer Ministerialbürokratie, die die Komplexität der Verhältnisse und Probleme längst zu ihrem Herrschaftsinstrument umgeschmiedet hat. Wirksamste Waffe der *Expertokratie* gegen die Politik ist die Warnung vor unabsehbaren Nebenfolgen und die mit ihr transportierte Forderung nach "durchgerechneten" Lösungen. Politischer Wandel ist nur möglich, wenn es den gewählten Repräsentanten der Bürger und Mitglieder gelingt, sich gemeinsam über den als Verantwortungsethik getarnten Immobilismus ihrer Apparate hinwegzusetzen. Dreiseitige Absprachen zwischen den Spitzen des Staates und der gesellschaftlichen Organisationen können helfen, die Große Koalition der professionellen Bewegungsverhinderer zu entmachten, die es als ihre Aufgabe ansehen, die Politik daran zu hindern, sich auf *Praxis* einzulassen - auf den offenen Horizont einer Zukunft, die sich mit den Modellen der Gegenwart natürlich nicht berechnen läßt und für deren Erkundung nichts unentbehrlicher ist als das, was Experten meist gerade nicht haben: auf Lebenserfahrung gestützte Intuition. Die Nutzung korporatistischer Interessenregulierung für gesellschaftlichen Wandel mit Hilfe des Bündnisses für Arbeit kann, so überraschend dies erscheinen mag, die Stunde der *Neuentdeckung des Politischen in der Politik* sein - und muß es sein, wenn das Bündnis Erfolg haben soll.

Copyright © 1999 Wolfgang Streeck

No part of this publication may be reproduced or transmitted without permission in writing from the author.

Jegliche Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, bedarf der Zustimmung des Autors.
MPI für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln, Germany