

Gäfgen, Gérard

Working Paper

Kooperative Wirtschaftspolitik, neuer Korporatismus und Wirtschaftsordnung

Diskussionsbeiträge - Serie I, No. 230

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Gäfgen, Gérard (1987) : Kooperative Wirtschaftspolitik, neuer Korporatismus und Wirtschaftsordnung, Diskussionsbeiträge - Serie I, No. 230, Universität Konstanz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/68938>

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.

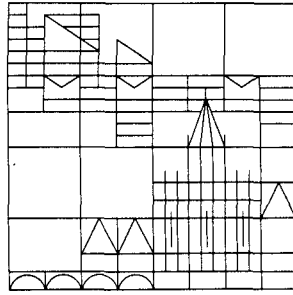
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

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.



**Fakultät für
Wirtschaftswissenschaften
und Statistik**

Gérard Gäfgen

**Kooperative Wirtschaftspolitik,
neuer Korporatismus
und Wirtschaftsordnung**

Diskussionsbeiträge

KOOPERATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK, NEUER KORPORATISMUS
UND WIRTSCHAFTSORDNUNG

Gérard Gäfgen

Serie I - Nr. 230

Februar 1987

Ag 913/87
Weltwirtschaft
Kiel

Kooperative Wirtschaftspolitik, neuer Korporatismus und Wirtschaftsordnung

von Gérard Gäfgen

A. Besonderheiten kooperativer Wirtschaftspolitik.

I. - Die ausdrückliche Verhaltensabstimmung zwischen Instanzen der staatlichen Wirtschaftspolitik und privaten Akteuren hat in der theoretischen Wirtschaftspolitik als volkswirtschaftlicher Disziplin wenig Beachtung gefunden. Weder ist sie in die Systematik des wirtschaftspolitischen Instrumentariums eingegangen, noch wurden ihre Formen, Funktionsbedingungen und Wirkungen mit den Mitteln der Wirtschaftstheorie näher untersucht. Eine Ausnahme bildet die umfangreiche Literatur zur Konzertierten Aktion¹⁾, die - in der durch das Stabilitätsgesetz von 1967 etablierten Form - aber im wesentlichen nur auf erhoffte Harmonisierungseffekte des Informationsaustausches zwischen den beteiligten Akteuren abzielte. Kooperation erstreckt sich aber nicht nur auf informationspolitische Instrumente der Unterrichtung (Orientierung) und der Überredung (Propaganda), sondern auch auf solche der Verhaltenskontrolle; dem sozialen Dialog auf der Ebene der Informationsinstrumente entspricht die Verhaltensabstimmung (informelle oder rechtsverbindliche Vereinbarung) auf der Ebene der Aktionsinstrumente²⁾. Die Verbreitung solcher Praktiken in der Politik vieler Länder blieb dem aufmerksamen Beobachter, der an der vollen Breite der politisch-gesellschaftlichen Vorgänge interessiert ist, natürlich nicht verborgen. Es ist daher nicht verwunderlich, daß das politikwissenschaftlich-soziologische Schrifttum über zeitgenössischen Kapitalismus diese Phänomene aufgreift³⁾, sie als "korporatistische" Formen kollektiver Verhandlungen beschreibt, und daß sich hieraus eine politikwissenschaftliche Diskussion um den sich herausbildenden "Neo-Korporatismus" entwickelt hat. Diese kreist allerdings um die politische Rolle der In-

stitutionen der Interessenvermittlung⁴⁾; sie sucht deren veränderte Position im politischen Prozeß aus der zunehmenden Komplexität moderner Gesellschaften und der damit verbundenen "Unregierbarkeit" oder aus den von Marxisten betonten Notwendigkeiten der Bewältigung kapitalistischer Krisen zu erklären⁵⁾. Was dem gegenüber weitgehend fehlt, ist eine ökonomische Analyse der Möglichkeiten dieser neuen Formen der Wirtschaftspolitik, ihrer Grundlagen und Wirkungen sowie ihrer ordnungspolitischen Relevanz. Der vorliegende Beitrag will dartun, wie solches annähernd geleistet werden könnte.

II. - Unter kooperativer Wirtschaftspolitik soll hierbei genauer verstanden werden: Steuerung durch zwei- oder mehrseitige Abmachungen zwischen staatlichen Instanzen und privaten Wirtschaftssubjekten bzw. deren Organisationen, in denen die Vertragspartner sich auf bestimmte Verhaltensweisen festlegen, also auf die Ausnutzung des Autonomiespielraumes ihrer Handlungsparameter verzichten. Für den implizierten Autonomieverzicht werden sie durch Gewährung von Vorteilen durch den oder die anderen Beteiligten entschädigt. Das ist dadurch möglich, daß der Handlungskontext dem eines Nicht-Nullsummenspiels entspricht oder - durch Einbeziehung weiterer Themen oder Partner - zu einem solchen gestaltet wird. Dadurch kommt es, je zentraler die verhandelnden Kollektive und Instanzen organisiert sind, umso eher zu einer Ausweitung des Gegenstandes der Abmachungen auf alle "major interrelated items of modern political economy"⁶⁾. Grundsätzlich sind jedoch, wie die Übersicht 1 auf der folgenden Seite zeigt, Kooperationen auf allen Steuerungsebenen möglich. Die Übersicht soll zugleich dartun, daß es dabei um eine Erweiterung des Instrumentariums der Wirtschaftspolitik geht. Diese besteht darin, daß privatwirtschaftliche Aktionsparameter zu wirtschaftspolitischen Instrumenten werden, z.B. sektorale Produktionsmengen. Diese Instrumente sind aber nur insoweit im Interesse der verfolgten Ziele einsetzbar, als andere Beteiligte, darunter staatliche Instanzen, auf den beliebigen Einsatz ihrer

Übersicht 1: Autonome und kooperative Wirtschaftspolitik auf verschiedenen Steuerungsebenen

Steuerungsebene	Typische Beispiele	
	Steuerung durch einseitige Maßnahme	Steuerung durch Vereinbarung
Globalsteuerung	Geld- und Fiskalpolitik	"Einkommenspolitik"
Sektorale binnenwirtschaftliche Steuerung	Staatliche Marktordnung	Selbstordnungs-kartell mit staatl. Billigung
Sektorale außenwirtschaftliche Steuerung	Staatlicher Protektionismus	Selbstbeschränkungs-abkommen mit ausländ. Wirtschaftsbereich
Einzelbetriebssteuerung	Staatliche Beihilfe zur Erhaltung einer Einzelunternehmung	Sanierungsabkommen zwischen Unternehmung, Staat, Gewerkschaft und Kapitalgebern

eigenen Instrumente verzichten, da sie ja die Verhaltensfestlegungen durch Konzessionen bei ihren eigenen Handlungsmöglichkeiten erkaufen müssen. Stellen wir uns auf den Standpunkt einer staatlichen Politikinstanz, so werden die Konzessionen beim Einsatz der eigenen Möglichkeiten überkompensiert durch den Hinzugewinn an neuen Instrumenten in Form der Verhaltensbindungen der Partner (sonst würde ja das Tauschgeschäft nicht getätigt). Die damit gegebene Erweiterung der instrumentellen Möglichkeiten erlaubt es, vorher nicht oder weniger vollkommen erreichbare Ziele zu realisieren. Ein Beispiel: Keynesianische Politikkonzeptionen haben das Versagen der Keynesischen Rezepte zur gleichzeitigen Erreichung von Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität und Zahlungsbilanzausgleich auf das Fehlen genügender Instrumente zur Beeinflussung von Lohn- und Preisniveau zurückgeführt und so zu den Versuchen einer "Einkommenspolitik" beigetragen, welche in ihrer Idealform ein Zusammenwirken der Spitzenverbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften mit dem Staat bei der Verpflichtung der Lohn-

politik auf inflationsneutrale Tarifverträge beinhaltet. Die Zielwirkungen sollen durch kooperative Verpflichtungen außerdem noch sicherer werden, da privatwirtschaftliches Verhalten nunmehr ja unmittelbar gebunden und nicht nur indirekt - etwa über geld- und fiskalpolitische Maßnahmen - beeinflußt wird. Wenn die Zusammenarbeit dauerhaft institutionalisiert wird, z.B. durch gesetzliche Bildung gemeinsamer Entscheidungsgremien, so sollen damit nicht nur bessere und sicherere Ergebnisse der Wirtschaftspolitik erreicht werden, sondern auch eine bessere Kontinuität des Handelns: Eingespielte Zusammenarbeit kann veränderte Situationen rascher in den Griff bekommen. Die fachliche Kompetenz der mitwirkenden Interessenorganisationen wurde schon immer als Grund dafür angeführt, daß der Staat diesen einen politischen Einfluß einräumt; dieser Informationsvorteil ist bei dauerhafter Kommunikation zwischen den Partnern besonders ausgeprägt. Hinzu kommt die bei mehreren Beteiligten erzielte simultane Integration verschiedener Teilinformationen, welche bei der Bearbeitung breiterer Problemkomplexe die Gewinnung und Verarbeitung der Informationen weniger kostspielig machen soll. Schließlich wird durch die Abkommen auch sichergestellt, daß die Interessenorganisationen für das Politikergebnis Verantwortung mittragen. Sie sind an der politischen Akzeptanz der Maßnahmen selbst interessiert, was für die staatlichen Politikinstanzen eine Entlastung von den Schwierigkeiten einer Legitimierung ihrer Politik bedeutet.

III. - Die erwähnten Vorteile von Politikkooperation kommen nur zum Tragen, wenn die Situation die schon genannten Einigungsgewinne für alle Beteiligten zuläßt oder durch Hinzuziehung weiterer Problemfelder und Beteiligter so gestaltet werden kann, daß die direkten und mittelbaren Tauschmöglichkeiten für alle Vorteile bieten. Es entstehen so zweiseitige Kooperationen zwischen staatlicher Instanz und einem Verband (Bipartismus), oder - besonders typisch - dreiseitige Abmachungen, indem der Staat die Kooperation zwischen zwei Partnern durch eigene Bemühungen unterstützt (Tripartismus).

Beispiele seien in der verkürzten Form der Übersicht 2 auf der folgenden Seite aufgeführt; sie lassen sich leicht zu multilateralen Formen erweitern. Die Vorteile für die teilnehmenden Interessenverbände, genauer: für deren Verhandlungsführer, stellen im einfachsten Falle zugleich Vorteile für die Verbandsmitglieder dar, die diesen als bessere Versorgung mit dem vom Verband zur Verfügung gestellten Kollektivgut zufließen. Für diese Vorteile wird den Mitgliedern eine Bindung ihres Verhaltens - z.B. bei Unternehmensverbänden eine freiwillige Preisdisziplin - zugemutet, die ja die Gegenleistung des Interessenverbandes an die Verhandlungspartner darstellt. Dies erhöht die Neigung der Mitglieder zum "Trittbrettfahren", denn ihnen wird hier zusätzlich zu ihren sonstigen Leistungen an den Verband zugemutet, sich von der Verbandsspitze noch auszuhandelnde Einengungen ihrer Handlungsspielräume auferlegen zu lassen. Ein Verband, der in der Wirtschaftspolitik kooperiert, muß also in besonders starkem Maße über die dem "free-riding" entgegenwirkenden Mittel der Verbandsorganisation verfügen: zusätzliche selektive Anreize, Bildung kleiner Untergruppen aus sich gegenseitig kontrollierenden Mitgliedern, ungewöhnlich erfolgreiche Indoktrinierung mit einer Solidarmentalität und schließlich Zwangsmitgliedschaft. Die letztere Bedingung kann gerade vom Staat mitgestaltet werden, so daß dieser sich seine Kooperationspartner durch Verleihung eines quasi-öffentlichen Status mit Zwangsmitgliedschaft selbst zu schaffen vermag. Er kann die Verleihung eines solchen Status sogar den Funktionären als Gegenleistung für eine Verhaltensbindung der Mitglieder anbieten und mit der Verleihung zusätzlicher Sanktionsgewalt der Verbandsleitung gegenüber den Mitgliedern verbinden. Das erleichtert die Durchsetzung der nach außen eingegangenen Verpflichtungen des Verbandes gegenüber den Mitgliedern, z.B. Möglichkeiten der Sanktionierung von nicht-standesgemäßem Verhalten. Einsicht der Mitglieder in die dem Verband vom Verhandlungspartner gewährten Gegenvorteile - vielleicht nur in Form vermiedener langfristiger Nachteile für den Wirtschaftszweig - motiviert diese zwar zur

Obersicht 2: Beispiele für Tripartismus und Bipartismus
als korporatistische Sozialkontrakte

Verfolgtes Ziel staatl. Politik	Tauschpartner	Leistung und Gegenleistung	Zusätzliche, vom Staat zugesagte Maßnahmen
Disinflationierung	Gewerkschaften/Unternehmerverbände	Mäßigung bei Lohnanstieg/ Mäßigung bei Preiserhöhungen	Stabilisierende Fiskalpolitik, Steuerbegünstigung für gemäßigte Lohnabschlüsse
Einzelmarktstabilisierung	Weinhandelsverband/Winzerverband	Preisgarantie/Produktionsdrosselung	Einfuhrbehinderung
Sektorale "Kostendämpfung"	Krankenkassenverband/Ärztevereinigung	Anhebung einzelner Vergütungssätze/ Plafondierung von Abrechnungswerten	Gesetzliche Zulassungserschwerung für Kassenärzte
Versorgungssicherung	Staat für nicht organisierte Konsumenten/Wohlfahrtsverbände	Subventionen/Versorgung mit meritokratischen Dienstleistungen	Gesetzliche Privilegierung der Verbände
Qualitätssicherung	Staat für nicht organisierte Konsumenten/Verband von Freiberuflern	Gesetzlich gesicherte Gebühreneinnahmen/ Einhaltung professioneller Standards	Zulassungsregelung oder Lizenzierung nach Bedarf

Hinnahme der gleichzeitig von ihnen verlangten Opfer. Allerdings sind die mit alldem verbundenen Organisationskosten - z.B. innerverbandliche Meinungspflege und Mitgliederüberwachung - nicht unbedeutend. Stehen vitale Interessen der Mitglieder auf dem Spiele, wie dies hinsichtlich der "Klasseninteressen" der Arbeiterschaft bei kooperativen Bin-

dungen der Gewerkschaften in der Einkommenspolitik oft behauptet wird, so wird der Konflikt zwischen Mitgliederinteressen und Funktionsfähigkeit der Organisation, also das bekannte Dilemma jeglicher Organisation, auch zur "Achillesferse des Korporatismus"⁷⁾ schlechthin.

B. Tendenzen und Formen eines "neuen Korporatismus".

I. - Träger der Politikkooperation sind nicht nur die Interessenverbände und die Instanzen der staatlichen Administration, sondern bei weitreichender und dauerhafter Zusammenarbeit auch die Parteien, die ihnen nicht genehme Abmachungen ja sonst über die Legislative bekämpfen würden. Das ist an den vielzitierten Fällen breiter Sozialkontrakte wie am österreichischen Partnerschaftsmodell oder an der schwedischen "Harpund-Demokratie" leicht zu erkennen. Damit bindende Kooperation garantiert wird, müßte das Gesamtsystem der Interessenrepräsentanz idealtypisch bestehen aus einer begrenzten Zahl von Verbänden,

- denen Interessen eindeutig und singularär zugeordnet sind,
- die ein geschlossenes, hierarchisch geordnetes und funktionell differenziertes System bilden,
- deren Mitglieder ihnen aus faktischem oder rechtlichem Zwang angehören,
- die als einzige das Monopol der Vertretung der jeweiligen Interessen innehaben, also keiner Konkurrenz unterliegen,
- die staatlich zugelassen, anerkannt oder gar geschaffen wurden und dafür gewissen staatlichen Regelungen unterliegen⁸⁾.

Gewiß haben wir in den modernen Industriestaaten nicht durchweg ein System von Korporatismus dieser Art, vielmehr geht es um eine Tendenz der Verbandsstruktur, die nicht mehr einfach mit dem Modell der Einflußnahme der Verbände auf die staatliche Politik nach der Vorstellung von einer pluralistischen Gesellschaft beschrieben werden kann. Im Pluralismus konkurrieren ja eine unbestimmte Anzahl freiwilliger und sich überschneidender Interessenzusammenschlüsse ohne besondere

staatliche Anerkennung und ohne Repräsentanzmonopol um Einfluß auf die Richtung der Wirtschaftspolitik; es geht dabei also auch vorwiegend um die Zielbestimmung⁹⁾, und weniger zugleich um erweiterte Handlungsmöglichkeiten durch kooperative Einflußnahme des Staates auf das Verhalten der Verbandsmitglieder. Doch läßt sich mit Lehmbruch der Korporatismus auch als eine Variante des "institutionalisierten Pluralismus" auffassen, wenn man die Merkmale der Verbandsfreiheit und Verbandsautonomie als entscheidend ansieht¹⁰⁾. Die Entwicklung führt dann vom unregelmäßigen Pluralismus zum liberalen Korporatismus. Schon der Pluralismus entsteht ja durch die zunehmende Bedeutung der staatlichen Interventionen für die privaten Wirtschaftsinteressen, so daß eine weiter zunehmende Staatsrolle auch eine Systematisierung der Interessenberücksichtigung und eine Erweiterung der instrumentellen Möglichkeiten nahelegt. Je mehr Organisationsmacht die privaten Interessen gegenüber der Wirtschaftspolitik, aber auch gegen andere Interessen und zur Ausnutzung von Marktstellungen anstreben, umso mehr wird der Staat aber auch intervenieren und kollektive Arrangements anstreben müssen.

II. - Diese neuen Verschränkungen von Staat und Wirtschaftsgesellschaft sind oft beschrieben worden¹¹⁾. Der damit tendenziell entstehende gesellschaftliche oder liberale Korporatismus ist nicht zu verwechseln mit dem Staatskorporatismus, welcher die Interessengruppen nicht nur selbst organisiert, sondern sie ausschließlich als Transmissionsorgane zur leichteren Durchsetzung seiner wirtschaftslenkenden Maßnahmen benutzt. Obschon auch in dieser Ordnungsform die Verbände quasi-staatliche Funktionen in der Wirtschaftspolitik wahrnehmen, besteht doch keine freiwillige Kooperation in der Wirtschaftspolitik, weil es kein Aushandeln der Maßnahmen gibt. Vielleicht sollte darauf hingewiesen werden, daß auch hiermit auf reale Ordnungstypen abgestellt wird und nicht auf die unzähligen Varianten berufsständischer, standesstaatlicher, organistischer oder romantischer Ordnungsideen verschiedenster welt-

anschaulicher Provenienz bis hin zum faschistischen "Korporativismus". Es geht uns hier nur um das Aufzeigen einer beobachtbaren Tendenz; diese geht in Richtung einer Form der Interessenvermittlung, die zur Abhebung von früheren Formen ständischer Wirtschaft oder partieller berufsständischer Organisation "neuer" Korporatismus genannt wird, und um ihre Bedeutung für die Wirtschaftspolitik. Die quasi-öffentliche Kooperation findet dabei, wie auch die obige Übersicht 1 nahelegt, auf Ebenen unterschiedlichen Aggregationsgrades statt: auf der Ebene der Spitzenverbände mit dem Ziel des Abschlusses eines umfassenden Sozialpaktes, auf der Ebene der Wirtschaftszweige, die ihre jeweiligen Strukturfragen mit dem Staat - und auch mit ihren Zulieferern und Abnehmern - regeln; auf der Ebene der großen Einzelunternehmung, deren Existenz der Staat gewahrt sehen möchte oder von der er unmittelbar bestimmte politische Rücksichten verlangt. Auch auf seiten des Staates sind die Ebenen der verschiedenen Gebietskörperschaften vertreten: Es existiert Kooperation auf Bundesebene, auf Landesebene (besonders deutlich da, wo einzelne Bundesländer ihre eigene "neomerkantilistische" Wirtschaftsförderung betreiben) und auf der lokalen Ebene. Auffällig ist auch die Parallelität der fachlichen und räumlichen Gliederung zwischen staatlichen Zuständigkeiten und Verbänden oder Kammerorganisationen¹²⁾. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß sich korporatistische Tendenzen da am deutlichsten zeigen, wo die staatliche Regulierung besonders ausgeprägt ist, etwa in Bereichen mit Marktordnung (Landwirtschaft) oder solchen mit Berufsordnung (Handwerk, freie Berufe, Gesundheitswesen), sowie da, wo dringliche soziale Probleme sich mit Steuerungsdefiziten paaren (Sozialpolitik, Globalsteuerung, Gesundheitswesen, Sektoren mit Strukturkrisen).

C. Ökonomische Auswirkungen neo-korporatistischer Politikkooperation.

I. - Für den Ökonomen genügt es nicht, die neuen korporatistischen Tendenzen als eine Entwicklungsphase des Interventionsstaates oder gar des politischen Systems im Spätkapita-

lismus zu deuten. Er möchte vielmehr feststellen können, welche Wirkungen auf wichtige Zieldimensionen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik von dem System der kollektiven Verhandlungen und den dabei getroffenen Abmachungen ausgehen. Dabei fällt auf, daß das gesamtwirtschaftliche Interesse an einer effizienten Allokation der Ressourcen so gut wie gar nicht im Verhandlungssystem repräsentiert ist, da sich dies vor allem auf Verteilungsfragen konzentriert. Dabei bindet der Verhandlungsprozeß selbst viele Ressourcen zwecks Organisationsbildung, Verhandlungsführung, Ausführung von glaubhaften Drohungen etc. und ist in seinem Ergebnis rational indeterminiert und damit jederzeit wieder in Frage zu stellen. Zwar haben wir die Existenz von Einigungsgewinnen als begünstigende Voraussetzung freiwilliger Kooperation angeführt, jedoch nähern sich die Verhandlungssituationen mehr und mehr denen einer von Thurow beschworenen Nullsummenspiel-Gesellschaft¹³⁾, je ungünstiger die Allokationseffekte, je weniger also zusätzlich an Vorteilen zu verteilen ist - es sei denn, man betrachte die bloße Bewahrung jeweils vorläufiger sozialer Waffenstillstände als einen solchen Vorteil. Unbestimmtheit des Ergebnisses bedeutet nicht, daß auch die Chancen, Vorteile zu erlangen, in bestimmter Weise verteilt sind: Wer außerhalb des Einigungsprozesses leicht andere Alternativen der Einkommenserzielung finden kann, ist eher geneigt, ein Scheitern der Verhandlungen auf sich zu nehmen, und kann durch dieses ihn begünstigende "Paradox strategischen Vorteils" sich von vornherein zur Ablehnung eines Kompromisses verpflichten - und gerade dadurch ein für ihn besonders günstiges Ergebnis herausholen¹⁴⁾. Da weit gestreute wenig spürbare Opfer zugunsten von Vorteilen, die auf eine Gruppe konzentriert sind, leichter akzeptiert werden, wird oft den vitalen Interessen partikulärer Gruppen Schutz vor Marktentwicklungen gewährt; sektoraler Protektionismus und damit verbundene Bindung von Ressourcen an relativ unproduktive Verwendungen sind die Folge. Das macht Ressourceneinsatz zur Erzielung solcher politischer Renten besonders rentabel und führt so

zu weiteren Produktivitätseinbußen. Die wirtschaftlichen Anreize werden zugunsten politischer Aktivitäten und zugunsten von im Verhandlungsprozeß begünstigten Interessen verzerrt. Hinzu kommt, daß Beschlüsse mit redistributivem Charakter auf Kosten anderer von allen angestrebt werden, letztlich davon aber alle Leistungseinkommen via Abgabenbelastung berührt werden, so daß produktive Tätigkeiten noch weniger attraktiv erscheinen. Nicht zufällig ist die Gegenbewegung gegen überzogene wohlfahrtsstaatliche Aktivität da am wenigsten ausgeprägt, wo korporatistische Strukturen stark ausgebildet sind¹⁵⁾. Der Schutz von "vested interests" der kooperierenden Partner als Vorbedingung einer Einigung bedeutet auch, daß Anpassungen an veränderte Marktbedingungen abgeblockt und alte Strukturen konserviert werden. Zwar können einer Gruppe Anpassungen durch Kompensationen abgekauft werden, doch scheut man die damit verbundene Offenlegung der Kosten und die "Stigmatisierung" der Transferempfänger, so daß man es lieber bei unterdrücktem Strukturwandel beläßt. Charakteristisch sind hierfür Verhandlungsergebnisse, die Anteilquoten von Gruppen einfach fortschreiben. So wird in der deutschen "Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen" der proportionale Anstieg einer Kostenart im Rahmen des Gesamtblocks der Gesundheitsausgaben als "Wohlverhalten" interpretiert, während der kostensparende oder ergebnisverbessernde technische Fortschritt auch in der Medizin wie überall fast stets mit erheblichen Substitutionsvorgängen verknüpft zu sein pflegt. Fortschritt und Wandel waren noch nie Gesichtspunkte, die für Vertreter einer korporativen Selbstverwaltung im Vordergrund standen, denn die Verfolgung dieser Ziele würde ja die Gruppenstruktur des Verhandlungssystems selbst in Frage stellen.

II. - Die vordringliche Beachtung distributiver Wirkungen wurde schon in ihren allokativen und dynamischen Effekten dargestellt. Sie bedeutet aber auch eine Beeinflussung der Verteilung zugunsten verhandlungsstarker Gruppen. Neben den erwähnten Gruppen mit starkem Drohpotential innerhalb des schon

etablierten Verhandlungssystemen sind die diejenigen, deren Mitwirkung zur Einbindung wichtiger privatwirtschaftlicher Handlungsparameter unentbehrlich erscheint. Dem gegenüber bleiben andere Gruppen außerhalb des Verhandlungssystems oder werden nur als Scheinakteure beteiligt. Es liegt daher nahe, Abmachungen auf Kosten dieser diffusen und daher schwer organisierbaren Interessen, etwa von Konsumenten, Steuerzahlern oder Klienten freier Berufe, zu treffen. Der Korporatismus wirkt verteilungspolitisch selektiv; nicht ganz zu Unrecht wird in dieser Hinsicht von manchen Kritikern die Ausgrenzung vieler gesellschaftlicher Randgruppen bemängelt, die nicht in den "korporatistischen Block" der Erwerbszweige hineinpassen¹⁶⁾. Die Einigung auf Kosten Dritter war schon immer als ein Problem der Kollektivverhandlungen bekannt; sie verschwindet nur scheinbar, je mehr sich der Korporatismus zu einem Gesamtsystem zu entwickeln scheint, da die restlose und konsistente Inkorporierung aller Interessen und ihre symmetrische Berücksichtigung eine utopische Vorstellung bleiben muß. Der mit dem Korporatismus verbundene Außenhandelsprotektionismus könnte zu der Vermutung Anlaß geben, daß wenigstens die terms of trade zugunsten des Inlands beeinflußt werden. In Wirklichkeit wird auch das Ausland mit in das Verhandlungssystem einbezogen (preiserhöhende Selbstbeschränkungsabkommen); die Einschränkung der internationalen Arbeitsteilung wirkt kontraproduktiv und die Hemmung der Strukturpolitik wirft das Land im internationalen Wettbewerb sogar zurück. Die durch Schutzmaßnahmen erzielte Erhaltung von Arbeitsplätzen erzeugt bei Ausdehnung auf immer neue unter Druck geratende Sektoren schließlich einen Problemdruck, der große Nachholanpassungen erzwingt. Ähnlich steht es mit den Lohn- und Preisstabilisierungen, die vorübergehend ein Programm der Disinflationierung unterstützen mögen, aber schließlich einer Entzerrung des Preisgefüges Platz machen müssen. Auch stabilisierungspolitisch dürften daher korporatistische Abmachungen nur vorübergehend Erfolge bringen. Mit den langfristig negativen "Nebenwirkungen" auf Allokation, Wachstum, Verteilung und Stabili-

tät schwinden aber auch die politischen Funktionsvorteile der Einbindung konfligierender Interessen und der besseren Legitimierung und leichteren Durchsetzung wirtschaftspolitischer Maßnahmen.

D. Korporatismus als Kern oder Bestandteil der Wirtschaftsordnung ?

I. - Die korporatistische Ordnungsidee ist früher vielfach als eigenständiger "dritter Weg" zwischen individualistischen und kollektivistischen Ordnungen propagiert worden, da sich in dieser Ordnung die ständischen Wirtschaftsgruppen selbst verwalten und untereinander koordinieren¹⁷⁾, wobei im Idealfall der ständische Staat aus den Gruppen selbst hervorgeht. Das vom Staat mitinstallierte und staatliche Instanzen einbeziehende Verhandlungssystem wird gelegentlich noch heute als ein eigenes sich historisch herausbildendes Wirtschaftssystem aufgefaßt, das auf der Grundlage weiterbestehenden Privateigentums den Kapitalismus als Wirtschaftsordnung ablöst¹⁸⁾. Angesichts der Eigenschaften bilateraler und beschränkt multilateraler Verhandlungssysteme, die von der Theorie der Kollektivverhandlungen, der strategischen Spiele und der wirtschaftlichen Konflikte aufgedeckt worden sind, läßt sich jedoch ein System, welches ausschließlich oder vorwiegend auf den Mechanismus der Kollektivverhandlungen abstellt, kaum noch ernstlich als Lösung für die Nöte unserer Zeit propagieren. Wir haben darzulegen versucht, daß es die Güterversorgung beeinträchtigt, die Verteilung einseitig beeinflußt und sowohl in seinen Ergebnissen als auch in seiner Existenz unbestimmt und labil sein muß. Die negativen Wirkungen verstärken sich gegenseitig: So verstärken die Produktivitätsmängel durch Verschärfung der Knappheitssituation die Verteilungskonflikte. Auch der Verhandlungsprozeß selbst gefährdet das System, da jedermann für die nächste Runde eine Verhandlungsposition demonstrativer Unzufriedenheit aufbauen muß und damit von Runde zu Runde die - durch die "Nebenwirkungen" ohnehin unter ungünstigen Randbedingungen stattfindenden - Verhandlungen komplizierter macht.

Freiwillige Kollektivvereinbarungen bleiben daher in der Realität auf ad-hoc-Lösungen beschränkt, die nur widerruflich gelten. Durch nicht einbezogene Außenseiter und Trittbrettfahrer ist auch ihre verbandliche Grundstruktur stets gefährdet: Gewandelte Situationen verlangen nach neuen Organisationsformen; Mitgliederrevolten (wilde Streiks, Austrittsbewegungen) entstehen bei als ungenügend empfundenen Verhandlungserfolgen; andere Organisationsformen nehmen sich vernachlässigter Themen oder neuer Probleme an (z.B. Protestbewegungen, sogenannte one-issue-Bewegungen, neue Parteien)¹⁹⁾.

II. - Selbst wo korporatistische Lösungen nur für Teilbereiche oder Teilprobleme propagiert oder staatlich installiert werden, bleibt es doch bei den skizzierten negativen Auswirkungen, von denen manche wie die Einigung auf Kosten Dritter hier sogar besonders ausgeprägt sind. Es ist daher schwer verständlich, daß die Ordnungsform der Selbstverwaltung, genauer "gemeinsame Selbstverwaltung"²⁰⁾ der Verhandlungspartner oft als besonders vorzugswürdig, weil mit Demokratie, relativer Autonomie und Dezentralität vereinbar, hingestellt wird. Sie soll die Interessen nicht nur organisieren, sondern auch Leistungen und Einkommen "sicherstellen" und die Bedingungen hierzu zwischen Anbieter- und Nachfragerverbänden aushandeln. Zu diesem Zweck werden ihr ausdrücklich staatliche Steuerungsaufgaben übertragen und Repräsentanzmonopole mit Zwangsgliedschaft zugestanden. Solchen Arrangements werden zwar auch von ihren Befürwortern viele Mängel attestiert, aber sie gelten allein dann schon als bewährt, wenn sie ein "Fortwursteln" mit Hilfe immer neuer Teilmaßnahmen ermöglicht haben. In Bezug auf Politikdurchsetzung liegt ihr Vorteil darin, daß sie oft "rekurrent" an schon bestehende Strukturen anknüpfen. Sie verhindern aber damit zugleich die Reform solcher Strukturen und die Neubesinnung auf ordnungspolitische Alternativen, die ebenfalls eine sichere, qualitativ hochstehende, aber zugleich effektivere und effizientere Versorgung der Bevölkerung bewirken könnten.

III. - Eine andere Rechtfertigung für die Ausbreitung sich selbst regulierender Teilstrukturen liegt darin, daß die zunehmende Komplexität und innere Verflechtung der modernen Volkswirtschaften eine rationale Gestaltung des Gesamtprozesses immer mehr erschwert. Die korporativen Substrukturen sollen daher durch rechtlich sanktionierte Formen ihrer inneren Organisation und ihrer Koordinierung mit anderen Teilstrukturen die auftauchenden Probleme selbststeuernd meistern. Dieser Prozeß einer verrechtlichenden Evolution in korporatistischer Richtung knüpft an die eingangs erwähnte zunehmende Konzentration und Interessenbündelung an. Eine damit verbundene Tendenz zugleich ordnungspolitisch befürworten, heißt aber, den korporatistischen Verhandlungsmechanismen eine Funktionsfähigkeit zuschreiben, die sie nach allen Erkenntnissen der Wirtschaftstheorie nicht besitzen: 1) Ihre Fähigkeit zur wirtschaftspolitischen Krisenbewältigung ist nur temporär und oberflächlich; selbst die vielgelobten Sozialpakete der skandinavischen Länder und Österreichs haben nur Problem- aufschübe gebracht. 2) Als Mechanismus zur Koordinierung wirtschaftlicher Aktivitäten sind nur in isolierten Bereichen Kollektivabmachungen von begrenztem Nutzen. Sie konstituieren, falls allein oder überwiegend angewandt, keine funktionsfähige Wirtschaftsordnung. Vor allem verkennen sie, daß das Schwergewicht der Steuerungsleistungen in der Allokation der Ressourcen nach wie vor beim Marktmechanismus liegt, und daß selbst die vermachteten und verbandlich kollusiven Bereiche der Wirtschaft immer noch über Märkte miteinander und mit den übrigen wettbewerblich verfaßten Bereichen der Wirtschaft koordiniert werden. Eine korporatistisch durchorganisierte Wirtschaft müßte aber konsequenterweise schließlich auch den wettbewerblich organisierten Teil der Gesamtwirtschaft zerstören, ohne eine funktionsfähige Alternative zu bieten. Die angesprochene "Rationalitätskrise" moderner komplexer Wirtschaftsgesellschaften läßt sich eben nicht nur von der Seite legitimer Interessenvermittlung²¹⁾ betrachten, und eine evolvierende Verrechtlichung von halbautonomen Strukturen wie sie Teubner be-

schreibt²²⁾, führt nicht zu jener Mischung gesellschaftlicher Entscheidungsmechanismen, welche annähernd eine Wirtschaftsordnung mit effizientem Ressourceneinsatz und ausgeglichener Reichtumsverteilung konstituieren könnte. Eher ist davon ein wenig produktives instabiles System mit neofeudalistischen Macht- und Verteilungsstrukturen und ständigen Anpassungsschwierigkeiten zu erwarten.

Fußnoten:

- 1) Siehe etwa den Sammelband von E. Hoppmann (Hrsg.), Konzertierte Aktion - Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt 1971.
- 2) Zur Anwendung dieser gebräuchlichen Unterscheidungen auf einseitige staatliche und auf kooperative Steuerung siehe G. Gäfgen, Konzertierte Aktionen als Hilfsmittel der Wirtschaftspolitik: Von der Globalsteuerung zum Gesundheitswesen, in: H. Sund und M. Timmermann (Hrsg.), Auf den Weg gebracht, Konstanz 1979, S. 265-280.
- 3) Als international bekanntes Beispiel siehe etwa A. Shonfield, Modern Capitalism, The Changing Balance of Public and Private Power, London 1965. Deutsch: Geplanter Kapitalismus, Wirtschaftspolitik in Westeuropa und USA, Frankfurt 1968.
- 4) Siehe etwa den Sammelband von P. C. Schmitter und G. Lehmbruch (Hrsg.), Trends Towards Corporatist Intermediation, Beverly Hills - London 1979.
- 5) Vgl. die Hinweise von K. von Beyme, Der liberale Korporatismus als Mittel gegen die Unregierbarkeit?, in: U. von Alemann (Hrsg.), Neokorporatismus, Frankfurt 1981, S. 80 ff.
- 6) So H. Wilensky, The 'New Corporatism', Centralization, and the Welfare State, Beverly Hills (Cal.) 1976, S. 23.
- 7) G. Teubner, Neo-Korporatistische Strategien rechtlicher Organisationssteuerung: Staatliche Strukturvorgaben für die gesellschaftliche Verarbeitung politischer Konflikte, Zeitschrift für Parlamentsfragen, 10 (1979), S. 437 ff., S. 497.
- 8) Dies entspricht in etwa der Definition des Korporatismus, die von Schmitter vorgeschlagen wurde: P. C. Schmitter, Still the Century of Corporatism?, in: P. C. Schmitter und G. Lehmbruch (1979), S. 7 ff., S. 13.
- 9) Vgl. etwa H. K. Schneider, Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, in: H. Besters (Hrsg.), Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Berlin 1967, S. 37 ff.
- 10) G. Lehmbruch, Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus, in: U. von Alemann und R. G. Heinze (Hrsg.), 2. Aufl. 1981, S. 53.

- 11) So von P. E. Kraemer, *The Societal State*, Meppen 1966.
- 12) Vgl. die Beschreibung bei R. G. Heinze, Neokorporatistische Strategien in Politikarenen und die Herausforderung durch neue Konfliktpotentiale, in: U. von Alemann (Hrsg.), S. 137 ff.
- 13) L. Thurow, *The Zero-Sum Society - Distribution and the Possibilities for Economic Change*, New York 1980.
- 14) Th. C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge (Mass.) 1970, S. 158.
- 15) Siehe die erwähnte Untersuchung von H. L. Wilensky (1976).
- 16) So von J. Esser und W. Fach, Korporatistische Krisenregulierung im "Modell Deutschland", in: U. von Alemann (Hrsg.), 1981, S. 158 ff.
- 17) Als ein einflußreiches Beispiel der dreißiger Jahre sei genannt M. Manoiesco, *Le siècle du corporatisme*, Paris 1934.
- 18) So in etwa J. T. Winkler, *Corporatism*, *Archives Européennes de Sociologie*, 17 (1976), S. 100 f.
- 19) Zu einer Systematik solcher "Herausforderungen" siehe P. T. Schmitter, *Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis*, in: U. von Alemann (Hrsg.), 1981, S. 62 ff.
- 20) Vgl. G. Neubauer **und** H. Rebscher, *Gemeinsame Selbstverwaltung*, Spardorf 1984.
- 21) Zur Rationalitätskrise und ihrem Legitimationsaspekt siehe vor allem J. Habermas, *Legitimation Crises*, Boston 1975.
- 22) Vgl. G. Teubner (1979) sowie ders., *Verrechtlichung - Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege*, in: F. Zacher u.a. (Hrsg.), *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität*, Baden-Baden 1984, S. 289 ff.